

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



# THÈSE

En vue de l'obtention du  
DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :  
L'Université Toulouse 1 Capitole

---

Présentée et soutenue par  
**M. Rémi RADIGUET**  
le jeudi 24 novembre 2016 à 13h30

Titre :  
***LE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL***

---

École doctorale et discipline ou spécialité :  
Sciences juridiques et politiques (SJP)  
Spécialité droit public

Unité de recherche :  
Institut Maurice Hauriou (IMH - EA 4657)

**Directeurs de thèse :**

**M. Grégory KALFLÈCHE**, *Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole*  
**M. Éric NAIM-GESBERT**, *Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole*

**Jury :**

**M. Michel PRIEUR**, *Professeur émérite de droit public à l'Université de Limoges*  
**M. Philippe BILLET**, *Professeur de droit public à l'Université de Lyon III (Rapporteur)*  
**Mme Agathe VAN LANG**, *Professeure de droit public à l'Université de Nantes (Rapporteur)*  
**M. Mathieu TOUZEIL-DIVINA**, *Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole*



*« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat »*



# REMERCIEMENTS

*Le travail mène à la richesse.  
Pauvres poètes, travaillons !  
La chenille en peinant sans cesse  
Devient le riche papillon.*

*Guillaume Apollinaire  
La chenille, in Le Bestiaire ou Cortège d'Orphée  
1911*

Le travail d'écriture est un travail de solitaire sans solitude.

Que ces quelques mots soient destinés à remercier avec vigueur ceux et celles qui ont participé à faire sortir ce travail de sa chrysalide.

J'exprime ma profonde gratitude à l'égard de mes directeurs de recherche, les professeurs Grégory KALFLÈCHE et Eric NAIM-GESBERT, qui ont su être de la plus grande bienveillance.

Comment ne pas songer aussi à tous mes autres auxiliaires d'écoute et de discussion au sein de cette grande famille des doctorants. Le CRJ de l'Université de La Réunion fut ma résidence secondaire et ses membres, d'aimables colocataires qui ont eu le courage de supporter mes facéties pas toujours de bon goût accentuées par Guillaume et Victor qui m'ont poussé dans mes retranchements humoristiques en renchérissant toujours plus.

Une pensée toute particulière à l'égard d'Audrey, toujours prête à *aménager* son temps (parfois rare et donc précieux) pour m'en consacrer, et à Tassadit, mon inestimable spécialiste de la mise en forme, celle pour qui Word n'a pas de secret alors qu'il demeure assez obscur pour moi. Mais aussi à l'ensemble de mes relecteurs : Josselin, notre élu ; Hans, membre *ad hoc*, fonctionnaire de son État (ou de son état, c'est selon) ; Tristan, du haut de sa colline en train de planifier son temps post-thèse ; Maxime, de l'autre côté de l'océan qui a délaissé pendant quelques jours le patrimoine immatériel des personnes publiques sans qu'on trouve à redire sur son imprescriptibilité.

Un grand merci à mon entourage familial dont l'importance n'a d'égal pour mon équilibre biologique. Ce travail est un peu le leur. Surtout pour celle qui me suit au quotidien, Emmanuelle, vers qui je dirige mes pensées pleines d'émotions. Éternel étudiant à ses yeux, elle a cru en moi et m'a poussé, dans les moments de doute, à poursuivre l'expérience pour mener à bien ce projet.

C'est la fin de mon projet de recherche, mais pas de la recherche car « *ce que la chenille appelle la fin du monde, le maître l'appelle un Papillon* ». Richard Bach, *Illusions ou le messie récalcitrant*, 1977.

*La Plaine Saint Paul, La Réunion, 2016.*



*À Solal*

*Notre patrimoine commun*





# TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Aff. : Affaire

AFDA : association française de droit administratif

AFDI : Annuaire français de droit international

AJCT : Actualité juridique des collectivités territoriales

AJDA : Actualité juridique de droit administratif

APD : archives de philosophie du droit

BDEI : bulletin du droit de l'environnement industriel

CA : Cour d'appel

CAA : Cour administrative d'appel

C.Cass : Cour de cassation

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CIDD : Comité interministériel pour le développement durable

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

Chron. : chronique

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CJEG : cahiers juridiques de l'électricité et du gaz

Coll. : Collection

Concl. : conclusions

Cons. Cons. : Conseil Constitutionnel

D. : Recueil Dalloz

D. Soc : Droit social

DIREN : direction régionale de l'environnement

DOCOB : document d'objectif des sites natura 2000

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Dr. env. : revue Droit de l'environnement

DRIRE : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

EDCE : Études et documents du Conseil d'État

EPA : Établissement public administratif

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissement public industriel et commercial

Envir. : revue environnement et développement durable

ENS : espaces naturels sensibles

FNC : fédération nationale des chasseurs

FDP : fédération départementale des chasseurs

GAJA : Les grands arrêts du droit administratif

Gaz. Pal. : Gazette du Palais

GES : Gaz à effet de serre

GIP : groupement d'intérêt public

HCB : Haut Conseil des Biotechnologies

ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement

JCP : Semaine juridique édition générale

JCP A : Semaine juridique édition administrations et collectivités territoriales

LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence

LPA : Les Petites Affiches

Mél. : Mélanges

Obs. : Observations

ONCFS : office national de la chasse et de la faune sauvage

ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques

ONF : office national des forêts

PCAET : Plan climat air énergie territoriale

PLU : plan local d'urbanisme

PN : Parc national

PNR : Parc naturel régional

PUB : Presses universitaires de Bordeaux

PULIM : Presses universitaires de Limoges

PUP : principe utilisateur-payeur

PUF : Presses universitaires de France

PUR : Presses universitaires de Rennes

PUT : Presses universitaires de Toulouse

RCADI : Recueil de Cours : Académie de  
 Droit international de La Haye  
 RDI : Revue de droit immobilier  
 RDP : Revue de droit public et de science  
 politique  
 RDSS : Revue de droit sanitaire et social  
 RDR : Revue de droit rural  
 Rec. CE : Recueil Lebon des décisions du  
 Conseil d'État  
 REDE : Revue européenne de droit de  
 l'environnement.  
 Rev. EEI : Revue énergie, environnement,  
 infrastructure.  
 Rev. jur. env. : Revue juridique de  
 l'environnement.  
 RFDA : Revue française de droit  
 administratif.  
 RFDC : Revue française de droit  
 constitutionnel  
 RFF : Revue forestière française  
 RFFP : Revue française de finance  
 publique  
 RFSP : Revue française de science  
 politique.  
 RGDI : Revue générale de droit  
 international public.  
 RIDE : Revue internationale de droit  
 économique  
 RJEP : Revue juridique de l'économie  
 publique  
 RLCT : Revue Lamy collectivités  
 territoriales  
 RRDM : Revista Româniă de Dreptul  
 Méduilui  
 RRJ : Revue de la recherche juridique —  
 Droit prospectif  
 RTDE : Revue trimestrielle de droit  
 européen  
 RTDH : Revue trimestrielle des droits de  
 l'homme

RTDI : Revue trimestrielle de droit  
 immobilier  
 RUDH : revue universelle des droits de  
 l'homme.  
 SAGE : schéma d'aménagement et de  
 gestion des eaux.  
 SDAGE : schéma directeur d'aménagement  
 et de gestion des eaux  
 SCOT : schéma de cohérence territoriale  
 SIG : service d'intérêt général  
 SIEG : service d'intérêt économique  
 général  
 SNEIG : service non économique d'intérêt  
 général  
 SSIG : services sociaux d'intérêt général  
 SPA : service public administratif  
 SPIC : service public industriel et  
 commercial  
 SRADDET : Schéma régional  
 d'aménagement, de développement durable  
 et d'égalité des territoires  
 SRCAE : Schéma régional du climat, de  
 l'air et de l'énergie  
 TA : tribunal administratif  
 TC : tribunal des conflits  
 TGAP : taxe générale sur les activités  
 polluantes  
 TPICE : tribunal de première instance des  
 communautés européennes  
 TPIUE : tribunal de première instance de  
 l'Union européenne  
 ZICO : Zone d'importance communautaire  
 pour la protection des oiseaux sauvages  
 ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt  
 écologique, faunistique et floristique  
 ZPS : Zone de protection spéciale  
 Zsc : Zone spéciale de conservation

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **PARTIE I : LE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL : UN SERVICE D'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL**

#### **TITRE I : L'intérêt environnemental : critère central d'identification des services publics environnementaux**

Chapitre I : L'intérêt environnemental : condition d'existence des services publics environnementaux

Chapitre II : L'intérêt environnemental : condition de reconnaissance des services publics environnementaux

#### **TITRE II : L'intérêt environnemental : critère ontologique des services publics environnementaux**

Chapitre I : La spécificité de l'intérêt environnemental : un intérêt patrimonial

Chapitre II : Les manifestations de la puissance publique d'ordre patrimonial

### **PARTIE II : LES RÈGLES SPÉCIFIQUES DU SERVICE D'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL**

#### **TITRE I : L'organisation des services publics environnementaux**

Chapitre I : Un processus original de création des services publics environnementaux

Chapitre II : Une coadministration fonctionnelle des services publics environnementaux

#### **TITRE II : La gestion des services publics environnementaux**

Chapitre I : L'adaptation des lois du service public à la finalité environnementale

Chapitre II : Le financement des services publics environnementaux

## CONCLUSION GÉNÉRALE



# INTRODUCTION

*« [Le service public est], comme ces pierres précieuses dont on ne se lasse pas d'admirer les éclats parce que selon la lumière et l'angle du regard [...] les couleurs varient sans cesse »<sup>1</sup>*

**1. Le service public : une notion actuelle.** Certaines évidences méritent d'être soulignées. Celle relative à la vigueur de la notion de service public en droit administratif en est une. Car les auteurs éminents qui se sont prononcés sur le sujet laissent apparaître la notion en état de perpétuelle crise. Selon le point de vue adopté, on évoque tantôt « *le déclin de la notion juridique de service public* »<sup>2</sup> ou « *les faillites conceptuelles de la notion* »<sup>3</sup>, on s'exécute tantôt à la réalisation d'un « *plaidoyer dans le procès en cours* »<sup>4</sup> afin d'effectuer des « *revalorisations de la notion* »<sup>5</sup>. Oscillant entre « *déclin ou renouveau* »<sup>6</sup>, l'interprétation faite par les différents auteurs de la notion ne peut que laisser perplexe. D'autant que l'usage de l'adjectif qualificatif « récent » pour divers articles écrits à des périodes différentes<sup>7</sup> démontre que « *l'illustre vieillard* »<sup>8</sup> ne finit pas de faire parler de lui. Dans ce brouillard doctrinal, l'évidence apparaît insaisissable.

Pourtant, le constat est clair : « *il n'est pas de lieu commun plus foulé et quelquefois même plus piétiné que l'historique des aventures généralement réputées malheureuses, connues, depuis [plus d'un siècle maintenant] par la notion de service public* »<sup>9</sup>. Piétinées, les aventures de la notion amènent à en faire un mythe, « *c'est-à-dire une de ces images fondatrices, polarisant les croyances et condensant les affects, sur lesquelles prend appui l'identité*

---

<sup>1</sup> J.-M. PONTIER, « Mode d'emploi pour la gestion des services publics culturels », *JCP A*, 2007, p. 2128.

<sup>2</sup> G. MORANGE, « Le déclin de la notion juridique de service public », *D.*, 1947, chronique XII, p. 45.

<sup>3</sup> G. BIGOT, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA* 2008, p.1.

<sup>4</sup> S. REGOURD, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP* 1987, p. 5.

<sup>5</sup> A. DE LAUBADÈRE, « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA*, 1961, p. 591.

<sup>6</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, *EDCE*, n°46, 1994 ; M. LONG, « Service public, services publics : déclin ou renouveau ? », *RFDA* 1995, p. 497.

<sup>7</sup> A. DE LAUBADÈRE, « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA*, 1961, p.591 ; P. AMSELEK, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA*, 1968, p.492 ; D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA*, 1982, p. 427.

<sup>8</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA*, 1982, p. 427.

<sup>9</sup> R. LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie, convalescence ou jouvence », *EDCE* 1960, p. 72.

collective »<sup>10</sup>. Attractivité du mythe oblige, vouloir « bannir l'expression "service public" de notre vocabulaire juridique »<sup>11</sup> conduirait à une perte de notre identité collective sans prétendre résoudre « grand-chose »<sup>12</sup>. Ainsi, aussi tumultueuses que fussent les tempêtes, le service public a su avec une extraordinaire souplesse s'adapter aux évolutions de notre droit public. Plier et suivre les bourrasques plutôt que résister face au vent des critiques et rompre. La vitalité de la notion est incontestable. L'usage régulier du service public par le juge en est la plus belle manifestation. Ainsi, que ce soit pour déterminer sa compétence soit directement<sup>13</sup> soit parce que la notion est déterminante dans l'identification d'autres notions<sup>14</sup>, ou encore que ce soit pour y faire appliquer les règles protectrices des usagers<sup>15</sup> ; le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire<sup>16</sup>, fait vivre la notion au-delà des débats doctrinaux. On pourrait même affirmer que le début du deuxième siècle qui marque son existence est le signe d'un regain d'intérêt<sup>17</sup>. L'année 2007 fut féconde quant à la notion<sup>18</sup>. 2013 fut celle de l'affinement de son régime : principe de continuité<sup>19</sup> et principe de laïcité<sup>20</sup> notamment. Dès lors, écrire sur une éventuelle crise de la notion devient largement illusoire et passé de mode<sup>21</sup>.

---

<sup>10</sup> J. CHEVALLIER, « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA* 1997, p. 8.

<sup>11</sup> D. TRUCHET, « Renoncer à l'expression "service public" », *AJDA* 2008, p. 553.

<sup>12</sup> G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI, « Le droit, comme la langue, vit dans la conscience populaire », *AJDA*, 2008, p. 1169. Dans le même sens : G. MARCOU, « Maintenir l'expression et la notion de "service public" », *AJDA* 2008, p. 833 ; M. LOMBARD, « Mots et valeurs du service public », *AJDA* 2008, p. 1225.

<sup>13</sup> On pense principalement à la distinction SPA/SPIC et aux conséquences qu'il convient d'en déduire dans les relations entre l'administration et les usagers.

<sup>14</sup> Il est constant que la notion de service public constitue l'un des critères d'identification de l'acte administratif, du contrat administratif et du domaine public.

<sup>15</sup> Notamment les différentes lois de Rolland. Surtout celle relative à l'égalité et l'abondante jurisprudence qui peut en découler à propos des différences tarifaires pratiquées par les collectivités locales. Cf. D. BORGETTO, « Services publics locaux et principe d'égalité », *RFDA* 1993, p. 673.

<sup>16</sup> Il ne faut pas sous-estimer l'usage fréquent de la notion de service public par le juge judiciaire. Voir en ce sens, J. CADART, *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public. Contribution à l'étude du problème de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction*, Paris, Sirey, 1954 ; F. MELLERAY, « La notion judiciaire de service public. Développements récents », *AJDA* 2003, p. 114. Et plus généralement sur les liens entre le droit administratif et les juridictions judiciaires, cf. l'étude d'ensemble : A. VAN LANG, *Droit administratif et juge judiciaire*, LGDJ, 1996. Elle expose le phénomène de dissociation du droit administratif et du juge administratif pour interroger le bien fondé du dualisme juridictionnel (cf. 3<sup>e</sup> partie). Notons toutefois que cette étude accorde une place marginale à la notion de service public car selon les termes même de l'auteur « ce n'est pas une notion ordinaire, ce n'est peut-être même pas une notion ». p. 139.

<sup>17</sup> B. PLESSIX, « L'éternel jouvence du service public », *JCP A* n°43, octobre 2005, 1350.

<sup>18</sup> CE, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, req. n° 264541, *JCP A* 2007, n° 2066, concl. C. VEROT et note M.-C. ROUAULT ; *AJDA* 2007, p. 793, chron. F. LENICA et J. BOUCHER ; *RFDA* 2007, p. 803, note C. BOITEAU ; *JCP A* 2007, 2145, note G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI ; *JCP G* 2007, I, 166, chron. B. PLESSIX ; *LPA*, 2007, n°153, p. 16, note F.-X. FORT.

<sup>19</sup> CE 12 avril 2013, *Force ouvrière Énergie des mines*, req. n°329570, *RFDA* 2013, p. 637, Concl. F. ALADJIDI, *AJDA* 2013, p. 766 ; *D. soc* 2013, p. 608, P. – Y. GADHOUN.

<sup>20</sup> C. Cass, ch. Soc, 19 mars 2013, *Mme X c/ Caisse primaire d'assurance maladie*, n°12-11690 ; C. Cass, 19 mars 2013, *Mme X épouse Y c/ Association Baby Loup*, n°11.28-845, *AJDA* 2013, p. 1069, note J.-D. DREYFUS.

<sup>21</sup> B. STIRN, « La conception française du service public », *CJEG* 1993, p. 305. L'auteur indiquait, à propos du service public que « sa vivacité est inséparable de ses capacités d'évolution : il n'est jamais tout à fait le même

**2. Le service public : l'unité dans la diversité**<sup>22</sup>. Si crise il y a, elle vient de la richesse des activités de l'administration que la notion de service public englobe. De la création d'un cabinet dentaire en zone rurale concernant quelques habitants<sup>23</sup> à la gestion du service public de la sécurité sociale concernant la communauté nationale en son entier, la notion de service public embrasse une multitude de situations symptomatique de l'indétermination de la finalité d'intérêt général qu'elle entend assurer. Et c'est là que réside le secret de sa pérennité<sup>24</sup> et en même temps les faiblesses liées à son indétermination<sup>25</sup>. Par conséquent, la diversité des situations couvertes par ce label amène inévitablement la doctrine à des efforts de systématisation. Ceux-ci mènent à la découverte de typologies de service public au rang desquelles figurent les services publics constitutionnels<sup>26</sup>, les services publics nationaux et les services publics locaux<sup>27</sup> ou sur un tout autre registre, l'analyse doctrinale des grands services publics au sein desquels figure la protection de l'environnement<sup>28</sup>, ou encore, l'apparition de la terminologie des services publics en réseaux. Ce dernier exemple est d'ailleurs topique d'une segmentation du secteur public qui est manifestée dans les intitulés des ouvrages classiques par la préférence accordée à la terminologie « *droit des services publics* »<sup>29</sup> plutôt qu'à celle de « *droit du service public* » défendue par certains auteurs<sup>30</sup>. L'usage du pluriel ne signifie pas pour autant éclatement de la notion de service public. Les activités de l'administration, aussi

---

*mais aucune autre notion n'a la même force pour assurer la compréhension du droit, de l'évolution de l'administration et de la cohésion de la société ».*

<sup>22</sup> L'intitulé s'inspire du numéro spécial de l'AJDA du 20 juin 1997 intitulé : « service public : unité et diversité ». Il s'en écarte toutefois en militant pour une diversité constitutive d'un renforcement de la notion de service public.

<sup>23</sup> CE 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* : *Rec. CE* 1964, p. 563.

<sup>24</sup> Pour reprendre les propos de M. LATOURNERIE, la notion de service public est l'une de « *celles qui arrivent à concilier cette survivance dans l'être, sans laquelle elles ne peuvent manquer à leur devoir de précision, avec une malléabilité qui les ajuste aux circonstances nouvelles sans altérer leurs traits fonciers* ». R. LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie, convalescence ou jouvence », *EDCE* 1960, p. 98.

<sup>25</sup> L'approche globale de la notion tend d'ailleurs à être dépassée par une approche plus fine et sectorielle ou la notion de service public se conçoit davantage en termes de mission. Il s'agit selon le professeur Didier TRUCHET de l'approche moderne du service public qui est la seule compatible avec le droit de l'Union européenne. Cf. D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 5<sup>e</sup> éd. 2013, p. 370.

<sup>26</sup> R. DE BELLESCIZE, *Les services publics constitutionnels*, LGDJ., 2005.

<sup>27</sup> J.-C. DOUENCE, « Les incidences du caractère national ou local du service public », *AJDA* 1997, p. 113.

<sup>28</sup> A. DE LAUBADÈRE ; J.-C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, T. 3, 5<sup>e</sup> éd., 1993, p. 277 et suivantes. Dans le même sens, certains auteurs proposent une classification fonctionnelle, sans y intégrer la protection de l'environnement : « *services publics ayant pour finalité l'instauration ou le maintien de l'ordre et la régulation des activités privées ; services publics ayant une finalité de protection sociale et sanitaire ; services publics à vocation éducative et culturelle ; services publics à caractère économique* » ; G. DUPUIS, M.-J. GUÉDON, P. CHRÉTIEN, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Sirey Université », 12<sup>e</sup> éd, 2011, n°694-698.

<sup>29</sup> J.- P. VALETTE, *Droit des services publics*, Ellipse, 2006 ; S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2007 ; J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd.

<sup>30</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016, n°1164 et suivants, p. 451.



diverses soient-elles, s'insèrent dans le cadre juridique du service public. Elles continuent à être identifiées comme service public au regard des éléments constitutifs de la notion — critère organique, critère matériel et/ou fonctionnel et régime exorbitant — et se voient appliquer le régime du service public — principe de continuité, d'adaptation, et d'égalité. Elles constituent simplement « *la partie spéciale du droit administratif* »<sup>31</sup>, celle-ci ne pouvant exister sans reposer sur le droit administratif général.

**3. Diversité et service public environnemental.** La tendance à la segmentation du secteur public invite à une recherche d'ordre domaniale permettant d'analyser au sein de la notion les spécificités de certains pans entiers de l'activité administrative<sup>32</sup> : service public de l'enseignement, service public de la justice, service public hospitalier<sup>33</sup>, service public de la culture<sup>34</sup> et service public environnemental. Les spécificités doivent être cependant réelles au risque de ne proposer qu'une catégorie pédagogique. Cette réalité doit amener à une variation suffisamment importante de la notion de service public et de son régime. Roger LATOURNERIE alertait déjà dans son célèbre article sur les écueils à ne pas commettre lorsque l'on se confronte à l'identification d'une typologie de service public : « *Il est loisible, tant que l'on n'a en vue que des fins didactiques, de se placer, pour classer les services publics, à des points de vue extrêmement variés. Mais lorsqu'il s'agit d'un classement destiné à produire des conséquences juridiques, il n'est légitime de ne chercher les bases d'un tel classement que dans le régime juridique de chaque service* »<sup>35</sup>. Or ce classement n'a mené les auteurs les plus autorisés à ne constater que l'existence de deux catégories de service public : les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux. Dès lors, la recherche portant sur le service public de protection l'environnement apparaît-elle compromise ? Pas nécessairement. Les critiques autour de cette dichotomie sont nombreuses et montrent le caractère peu opératoire de cette distinction entièrement tournée vers des conséquences contentieuses. En outre, l'apparition au niveau de l'Union européenne de la distinction

---

<sup>31</sup> A. DE LAUBADÈRE, J.-C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, T. 3, 6<sup>e</sup> éd., 1997, p. 8.

<sup>32</sup> L'expression activité administrative est entendue dans sa composante matérielle et dans sa composante institutionnelle. Cf. D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 2013, p. 52. L'auteur fait de « *l'activité administrative* » un élément de définition du droit administratif.

<sup>33</sup> D. CRISTOL, « Le service public hospitalier français », *RDP* 1997, n°3, p. 801 ; D. TRUCHET, « Du service public hospitalier aux missions de service public en matière de santé », *Revue générale de droit médical*, 2009, n°33, p. 59 ; J.-N. CABANIS, « Faut-il réinscrire dans la loi la notion de service public hospitalier ? », *RDSS* 2013, n°1, p. 58 ; V. VIOUJAS, « La résurrection du service public hospitalier », *AJDA* 2016, p. 1272.

<sup>34</sup> « Culture et service public : quelles évolutions pour les interventions culturelles des collectivités publiques », *AJDA*, NS, 20 septembre 2000.

<sup>35</sup> R. LATOURNERIE, « Sur un Lazare juridique : bulletin de santé de la notion de service public. Agonie, convalescence ou jouvence », *EDCE* 1960, p. 133.

fonctionnelle entre « service d'intérêt économique général » et « service non économique d'intérêt général » et d'autres concepts du même ordre comme les « services sociaux d'intérêt général » impacte la distinction SPA/SPIC au point de constater un glissement vers une approche fonctionnelle des catégories de service public (§1). Entreprendre une identification de certains groupes d'intérêts généraux assurés par la personne publique afin d'en tirer les conséquences sur le plan juridique apparaît comme un prolongement logique de cette évolution du droit des services publics. La recherche sur le service public environnemental se situe dans cette perspective en prenant pour champ d'investigation l'objet environnemental. Et il n'y a pas de raison de penser que cibler l'approche fonctionnelle du service public appliquée à l'objet environnemental ne puisse permettre d'identifier des singularités liées au fonctionnement de ces services publics. L'intérêt général étant au centre de la notion de service public et induisant les lois du service public, la spécificité de certains intérêts généraux doit conduire à la variation du régime juridique du service public. On peut affirmer qu'indépendamment de la distinction SPA/SPIC, « la richesse et la diversité des services publics contemporains incitent à les soumettre à des régimes différenciés »<sup>36</sup> et remarquer par exemple que « le droit applicable à la gestion de l'enseignement supérieur ne s'avère pas forcément adapté à la distribution de l'eau potable »<sup>37</sup>. Sans prétendre concurrencer les catégories de SPA et de SPIC sur le plan des effets juridiques, la recherche sur le service public de protection l'environnement a le mérite de proposer un éclairage nouveau confiné à une catégorie d'intérêt général : l'intérêt général environnemental (§ 2).

## **§1. LE CONSTAT DE LA RECHERCHE : LE CARACTÈRE PRINCIPALEMENT FONCTIONNEL DES CATÉGORIES DE SERVICE PUBLIC**

**4. Droit des services publics et juge administratif.** Service public et juge administratif entretiennent des relations inextricables. Et ce dès l'acte de naissance de la notion juridique de service public : l'arrêt *Blanco*<sup>38</sup>. L'interprétation extensive par l'École du service public<sup>39</sup> de ce monument du droit administratif amène à faire de la notion de service public, le critère de détermination de la compétence du juge administratif et partant de là, la notion clé du droit

---

<sup>36</sup> B. SEILLER, « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005, p. 417.

<sup>37</sup> J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 150, n° 256.

<sup>38</sup> TC 8 février 1873, *Blanco*, GAJA, n°1, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2015.

<sup>39</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p.121 et suivantes. L'auteur développe la lecture Duguiste de l'arrêt *Blanco* et sa réinterprétation par l'école du service public.

administratif. Pour peu que l'équation « service public = compétence du juge administratif = droit administratif » ait existée, elle sera démentie ultérieurement par les faits<sup>40</sup>. Ce démenti ou plutôt cette crise de la notion de service public en droit administratif<sup>41</sup> — à tout le moins au regard du rôle de « *pierre angulaire du droit administratif* »<sup>42</sup> qu'on lui accordait — est consubstantiel à l'apparition d'une nouvelle catégorie juridique de service public soumise pour l'essentiel au droit privé et donc à la compétence de la juridiction judiciaire : le service public industriel et commercial<sup>43</sup>. Démantèlement de la notion pour les uns<sup>44</sup>, éclatement de la notion pour les autres<sup>45</sup>, tout indique que la notion de service public se justifie principalement au regard du rôle qu'elle joue dans la détermination de la compétence du juge administratif<sup>46</sup>. Le caractère dual de la notion ne s'établit que par rapport aux conséquences d'ordre juridictionnel que l'apparition de la catégorie des SPIC implique (A).

**5. Une répartition des compétences fonctionnelle.** La répartition des compétences n'est assurément pas abstraite. Cette démarcation juridictionnelle est le fruit d'une démarcation fonctionnelle desdites juridictions mettant en exergue une finalité particulière du droit administratif. En émancipant le droit administratif des textes qui régissaient la compétence de la juridiction administrative<sup>47</sup>, l'arrêt *Blanco* fait du droit administratif un droit spécial justifié par les nécessités du service public. L'émergence des SPIC prend acte du fait que les nécessités de faire appel à ce droit spécial sont parfois limitées et ne justifient pas la compétence du juge administratif. Cette spécialité des règles réside entièrement dans le caractère d'intérêt général de l'activité en cause qui dépasse aisément la répartition des compétences juridictionnelles. En atteste l'émergence d'un intérêt général communautaire qui renouvelle en profondeur la distinction SPA/SPIC. Il autorise même à penser un dépassement de cette distinction SPA/SPIC fondé essentiellement sur la spécificité économique des différents intérêts généraux (B). Ce dépassement est conforté par une résurgence en droit de l'Union européenne de la notion de

---

<sup>40</sup> TC 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest Africain*, GAJA, n°35, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2015.

<sup>41</sup> J. -L. DE CORAIL, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, LGDJ, 1954.

<sup>42</sup> G. JEZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. I, Dalloz, 2005, p. XV.

<sup>43</sup> Premier grain de sable (et gros) dans cette équation, le démantèlement opéré par la jurisprudence Bac d'Eloka se poursuivra par la dissolution parfois totale du critère organique dans la définition de la notion de service public. V. CE 13 mai 1938, *Caisse Primaire Aide et Protection*, GAJA, n°48, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2015.

<sup>44</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 195.

<sup>45</sup> D. LINOTTE, R. ROMI, *Droit du service public*, LexisNexis, Objectif Cours, 2007, p. 25.

<sup>46</sup> A l'inverse de Gaston JÈZE, Louis Rolland fera la promotion du service public industriel et commercial comme un véritable service public à part entière : M. TOUZEIL-DIVINA, « Louis Rolland, le Méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveteur du service public », in M. TOUZEIL-DIVINA, A. LEVADE (ss-dir), *Journées Louis Rolland, le Méditerranéen*, Toulouse, Revue Méditerranéenne de Droit Public, n°4, Lextenso-l'Épitoge, 2016.

<sup>47</sup> La loi du 28 pluviôse an VIII en son article 4, la loi des 16-24 août 1790 et la loi du 16 fructidor an III.

service public social que l'on a cru un temps apparaître après la célèbre jurisprudence *Naliato*<sup>48</sup>, et qui encourage à plus forte raison la recherche de catégories fonctionnelles de service public (C).

#### A. SPA/SPIC : DES CATÉGORIES DE SERVICE PUBLIC AUX EFFETS CONTENTIEUX

**6. Les SPIC : une théorie de la gestion privée des services publics.** La compétence du juge administratif, après avoir été recherchée dans la distinction acte d'autorité/acte de gestion<sup>49</sup>, s'est réalisée en s'appuyant sur la notion de service public par la distinction gestion publique/gestion privée élaborée par le commissaire du gouvernement ROMIEU dans l'affaire *Terrier*<sup>50</sup>. Ce qui commande la compétence du juge administratif, c'est la gestion publique entendue par HAURIOU dans sa brochure consacrée à la gestion administrative comme un ensemble regroupant les actes d'autorité et les actes de gestion ayant pour finalité la réalisation des services publics<sup>51</sup>. Toutefois, et c'est manifeste dans les écrits d'HAURIOU<sup>52</sup>, la distinction n'implique pas nécessaire l'interdiction de toute gestion privée dans les services publics. Il demeure des exceptions à cette gestion publique. Elles sont suggérées d'ailleurs par ROMIEU dans ses conclusions sous l'affaire *Terrier*<sup>53</sup> et consacrées en premier lieu en matière

<sup>48</sup> TC, 22 janvier 1955, *Naliato*, Rec. CE 1955, p. 614 ; RDP 1955, p. 716, note WALINE ; D. 1956, 58, note EISEINMANN ; RFDA 1955, concl. CHARDEAU.

<sup>49</sup> G. BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, PUF, 2002, p. 68-72 ; cf. aussi F. MODERNE, *Recherches sur la Puissance Publique et ses prérogatives en Droit Administratif Français*, Université de Bordeaux, T. II, p. 154 et suivantes. L'auteur retrace l'historique des différents courants doctrinaux et explique que la distinction acte d'autorité/acte de gestion avait été envisagée pour limiter la compétence du Conseil d'Etat. Il explique en outre que la doctrine était divisée sur l'interprétation de la notion d'acte de gestion, et plus précisément sur le fait de savoir si on incluait la gestion des services publics dans l'une ou l'autre catégorie. Cf. p. 170.

<sup>50</sup> L'auteur pose le principe suivant : « tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits, généraux ou locaux..., constitue une opération administrative, qui est, par sa nature, du domaine de la juridiction administrative... Toutes les actions entre les personnes publiques et les tiers ou entre ces personnes publiques elles-mêmes, et fondées sur l'exécution, l'inexécution ou la mauvaise exécution d'un service public sont de la compétence administrative ». D. 1904. III. 65

<sup>51</sup> HAURIOU affirme que « La gestion serait l'exécution même des services publics » pour ensuite préciser qu'« on s'aperçoit que la volonté administrative, après s'être affirmée dans une décision de principe qui est un acte d'autorité, ne s'exécute réellement et n'entre dans le travail administratif que lorsqu'elle a ensuite engendré un acte de gestion ». M. HAURIOU, *La gestion administrative, étude théorique de droit administratif*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1899, p. 5 et 8.

<sup>52</sup> Il indiquait dans la 12<sup>e</sup> édition de son précis de droit administratif que « le développement de l'activité administrative, pendant et depuis la guerre, a montré qu'il pouvait être utile, pour le fonctionnement des services publics ou des entreprises d'intérêt public, d'user, d'une façon plus large, parallèlement aux moyens et procédés de gestion publics, de moyens et de procédés de gestion privés ». M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Sirey, 1933, 12<sup>e</sup> éd., p. 1064.

<sup>53</sup> « Il peut se faire que l'administration non comme personne privée, mais comme personne publique, dans l'intérêt d'un service public proprement dit, n'invoque pas le bénéfice de sa situation de personne publique et se place volontairement dans les conditions d'un particulier ». D. 1904. III. 65

contractuelle dans l'arrêt *Société des Granits porphyroïde des Vosges*<sup>54</sup> avant d'atteindre leur plus haut niveau de développement avec l'arrêt *Bac d'Eloka*<sup>55</sup>. En dépit des doutes de la doctrine sur la reconnaissance par cet arrêt d'un service public à gestion privée<sup>56</sup>, en raison notamment des conclusions du commissaire du gouvernement MATTER et de l'absence de toute référence explicite au service public dans l'arrêt<sup>57</sup>, c'est bien l'arrêt *Bac d'Eloka* qui a conduit quelques mois plus tard à la consécration explicite des « services publics industriels et commerciaux » par le Conseil d'État dans son arrêt *Société Générale d'Armement*<sup>58</sup>. L'arrêt *Bac d'Eloka* est le point de départ de la création des services publics à gestion privée.

**7. Les services publics à gestion privée : affaire du juge judiciaire.** L'existence d'un service public à gestion privée, c'est-à-dire d'un service qui n'utilise que des procédés et des moyens privés dans son fonctionnement, impose inévitablement la compétence du juge judiciaire. L'arrêt *Bac d'Eloka* est explicite : « *en effectuant, moyennant rémunération, les opérations de passage des piétons et des voitures d'une rive à l'autre de la lagune, la colonie de la Côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire ; que, par suite, en l'absence d'un texte spécial attribuant compétence à la juridiction administrative, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaître des conséquences dommageables de l'accident invoqué* ». Les conséquences sont importantes. Avec l'apparition de cette nouvelle catégorie, la notion de service public devient inapte à fonder l'ensemble du droit administratif. Toute une partie du régime juridique du service public entendu *lato sensu*<sup>59</sup> est scindée : droit public pour les services publics administratifs et droit privé pour les services publics industriels et commerciaux. C'est le cas principalement pour deux domaines de prédilection : les relations individuelles entre le service public et les usagers et les relations individuelles entre le service public et les agents. Les règles propres au régime juridique du service public industriel et commercial sont suffisamment distinctes de celles applicables aux services publics administratifs pour admettre l'existence de deux catégories de service public.

---

<sup>54</sup> CE 31 juillet 1912, *Société des Granits porphyroïde des Vosges*, GAJA, n°24, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd, 2015.

<sup>55</sup> TC 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest Africain*, GAJA, n°35, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd, 2015.

<sup>56</sup> A.- S. MESCHERIAKOFF, « L'arrêt Bac d'Eloka : légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », *RDP* 1988, p. 1059 ; M. TOUZEIL-DIVINA, « Eloka : sa colonie, son wharf, son mythe... mais pas de service public ? » in S. KODJO-GRAN-VAUX, G. KOUBI (dir.), *Droit et colonisation*, Bruylant, 2005, p. 309 et s.

<sup>57</sup> Selon Stéphane BRACONNIER, « *il ne fait aucun doute que, dans l'esprit de Matter, seuls les fonctions naturelles des personnes publiques sont des services publics. Ses fonctions accidentelles ne sont que des activités d'intérêt général qui ne méritent pas le label* » in S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd, 2007, p. 198.

<sup>58</sup> CE 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* : *Rec. CE*, p. 1109 ; *RDP* 1922, p. 74, Concl. RIVERT.

<sup>59</sup> C'est-à-dire les règles communes à tous les services publics mais aussi les règles portant sur la création, la gestion et la suppression des services publics. Pour une telle approche, cf. J.-F., LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 153 et suivantes, « Deuxième partie : Le régime juridique des services publics ».

C'est principalement l'ambition de la distinction. Ainsi que l'affirme le professeur BRACONNIER, les deux catégories « *contribuent à l'élaboration d'un système normatif, dans lequel chaque notion commande l'application de règles données, qu'un juge particulier est chargé de faire respecter. Elles s'inscrivent donc dans une dynamique essentiellement juridique, qui ne dépasse pas, en fin de compte, les limites étriquées d'un subtil jeu de répartition des compétences* »<sup>60</sup>. Toutefois, la démarcation juridictionnelle établie entre les deux catégories est loin d'être étanche.

**8. La distinction SPA/SPIC à l'épreuve de la répartition complexe des compétences juridictionnelles.** Le souhait initial d'avoir des services publics à régime juridique distinct et matérialisé par une séparation du contentieux entre juge administratif et judiciaire ne résista pas à l'épreuve du temps. Tout comme la gestion publique n'est pas exclusive d'une part de gestion privée, la gestion privée n'est pas exclusive d'une part de gestion publique. Le régime exorbitant qui caractérise le service public ne disparaît pas totalement en présence d'un service public industriel et commercial. Dès lors, la compétence du juge administratif à propos des services publics industriels et commerciaux réapparaît même dans les deux domaines de prédilections précitées. Il en est ainsi pour les relations entre le service public industriel et commercial et les usagers ; le juge administratif devient compétent lorsqu'il est question de règles portant sur l'organisation du service public<sup>61</sup>. *Idem* pour les relations entre les agents et le service public industriel et commercial, le juge administratif est compétent pour statuer sur les litiges concernant le directeur du service ou le comptable public<sup>62</sup>. Sans qu'il soit nécessaire de développer davantage les nombreuses subtilités contentieuses au sein de ces deux catégories, on remarque que la distinction SPIC/SPA a perdu de sa superbe face à une interpénétration toujours plus forte entre droit public et droit privé<sup>63</sup>. Il convient davantage d'évoquer l'existence d'un régime mélangé<sup>64</sup> voire d'une échelle de compétence juridictionnelle créée par la

---

<sup>60</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, Thémis, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 238.

<sup>61</sup> CE 3 octobre 2003, *M. Peyron* : *Rec. CE*, p. 386.

<sup>62</sup> TC 21 mars 2005, *Mme Matern c/ Commune de Barr*, n°3430.

<sup>63</sup> Parmi la foisonnante lecture sur l'intérêt de la distinction public-privé : J. RIVERO, « Droit public et droit privé : conquête ou statu quo ? », *D.* 1947, chron. p. 61 ; C. EISENMANN, « Droit public, droit privé », *RDP* 1952, pp.904-979 ; M. TROPER, « L'opposition public-privé et la structure de l'ordre juridique », *Politiques et management public*, vol 5, n°1, 1987 ; J. CAILOSSE, « Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique », *AJDA* 1996, p. 955.

<sup>64</sup> R.-E. CHARLIER, « La notion juridique de service public « industriel et commercial » », *JCP I* 1955, 1210. L'auteur précise qu'« *il n'est plus possible de soumettre totalement et toujours ces services au Droit commun, sans aucune règle de Droit public, que d'écarter complètement pour eux ce Droit privé. Leur régime est nécessairement mélangé* » (Souligné par nous).

combinaison du critère organique et des catégories de service public<sup>65</sup>. Nuancée dans ces conséquences, la distinction SPA/SPIC l'est aussi dans son identification.

**9. Une complexité accentuée par des critères d'identification malléables.** La reconnaissance d'une catégorie de service public à gestion privée s'est faite par identification de l'activité au secteur privé. En affirmant dans son arrêt de principe que « *la colonie de la Côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire* », le Tribunal des Conflits invitait à s'interroger sur ce que l'on entend par « *industriel ordinaire* » afin d'en tirer toutes les conséquences quant au régime juridique à appliquer. La recherche fut dense en doctrine<sup>66</sup> avant que le Conseil d'État ne précise dans son arrêt *Union syndicale des industries aéronautiques*<sup>67</sup> le mode opératoire à adopter pour différencier les services publics administratifs des services publics industriels et commerciaux. Or, les trois critères considérés comme indispensables par cet arrêt de principe pour faire tomber la présomption d'administrativité qui pèse sur tout service public — objet de l'activité, mode de financement, modalités de fonctionnement — n'offrent pas la clarté à laquelle on est en droit de s'attendre d'une distinction aux conséquences contentieuses importantes. En effet, les critères sont utilisés par le juge avec une marge importante d'appréciation au point d'être qualifiés d'une « *fiabilité médiocre* »<sup>68</sup>. Plutôt que d'évoquer de véritables « critères » cumulatifs de distinction, il est alors préférable de parler de « faisceaux d'indices » permettant au juge de se faire « *une impression d'ensemble* »<sup>69</sup>. Confronté aux espèces, le juge manie avec liberté les critères dégagés afin d'estampiller de SPIC une activité donnée<sup>70</sup>. À cette méthode

---

<sup>65</sup> J.-F., LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 53, n°100-103. Les auteurs n'empruntent pas à DUGUIT le terme d'échelle mais évoquent 4 hypothèses distinctes significatives d'une graduation dans la compétence des deux juridictions : « *application maximale du droit public : le SPA géré par une personne publique [...] application cantonnée du droit public [...] : le SPA géré par une personne privée [...] application limitée du droit public : le SPIC géré par une personne publique [...] application essentielle du droit privé : le SPIC géré par une personne privée* ».

<sup>66</sup> Les propositions furent diverses. Certains évoquaient le critère de la réalisation d'actes de commerce : C. CHAVANON, *Essai sur la notion et le régime juridique des SPIC*, Université Bordeaux, 1939. D'autres, le critère de la poursuite d'un but spéculatif : R. BONNARD, *Précis de Droit administratif*, LGDJ, 1935 ; S. BERNARD, *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, LGDJ, BDP, 2001. D'autres ont proposé une combinaison de critères objectifs et subjectifs : R.-E. CHARLIER, « La notion juridique de service public industriel et commercial », *JCP* 1955 I, 1210.

<sup>67</sup> CE 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* : *Rec. CE* p. 434 ; *D.* 1956, p. 759, *Concl.* LAURENT., *AJDA* 1956, p. 489, *Chron.*, *JCP* 1957 II. 9968, note BLAEVOET.

<sup>68</sup> B. SEILLER, « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005, p. 417.

<sup>69</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, Thémis, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 210.

<sup>70</sup> Par exemple, le service des postes et télécommunications fut qualifié de SPA au regard de son seul mode d'organisation : TC. 24 juin 1968, *Ursot* : *Rec. CE*, p. 798 ; *AJDA* 1969, p. 139, *chron.* LEMASURIER. Une régie des eaux fut rangée parmi les SPIC bien que les redevances des usagers soient forfaitaires et inférieures au coût réel du service : TC. 19 février 1990, *Thomas* : *Rec. CE*, p. 618 ; *AJDA* 1990, p. 558, *obs.* J.-P. THÉRON. Le service

d'identification jurisprudentielle malléable s'adjoint une attribution législative ou réglementaire de SPIC correspondant parfois plus à des soucis d'ordre pratique<sup>71</sup> qu'à l'idée que l'on peut avoir d'une activité comparable à celle d'un « *industriel ordinaire* ».

Focalisée pour l'essentiel sur une répartition des compétences juridictionnelle loin d'être simple, la pertinence des deux catégories de service public est donc discutable. La notion de SPIC est considérée à bien des égards comme obsolète<sup>72</sup> au point d'y voir « *une facilité de langage et non une catégorie de services publics* »<sup>73</sup>. On ne peut cependant nier la logique économique qui différencie initialement les services publics industriels et commerciaux des services publics administratifs et qui est renouvelée aujourd'hui par le droit de l'Union européenne.

## B. VERS UN RENOUEMENT FONCTIONNEL DES CATÉGORIES SPA-SPIC : L'APPROCHE ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS

**10. Service public par nature et service public accidentel.** La logique économique est consubstantielle à la catégorie des services publics industriels et commerciaux. *Ab initio*, le commissaire du gouvernement MATTER établissait une distinction de nature entre les services publics et les services industriels et commerciaux : « *Certains services sont de la nature, de l'essence même de l'État ou de l'administration publique [...]. D'autres services, au contraire, sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'État, ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé, et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général* ». Il y aurait donc des missions qui incombent naturellement à l'État, au premier rang desquelles on trouve les missions régaliennes de l'État : justice, armée, enseignement... Les services accidentellement assurés par les personnes publiques sont en réalité les prestations qui font partie du champ économique et qui doivent être gérées par les

---

de distribution d'eau potable fut qualifié de SPIC en raison principalement de son objet : TC, 21 mars 2005, *Alberti Scott*, n°3413, *RFDA* 2006, p. 119, Obs. J.-F. LACHAUME.

<sup>71</sup> L'abondante jurisprudence sur la qualification des établissements publics en EPIC ou EPA symbolisée par les expressions doctrinales d'« *établissement public à visage inversé* » et d'« *établissement public à double visage* » démontre le caractère aléatoire de la distinction telle qu'envisagée d'un point de vue organique.

<sup>72</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, Thémis, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 237.

<sup>73</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 1997, p. 60. Propos réaffirmés par l'auteur dans son article : « SPIC locaux et droit communautaire », in J.-B. AUBY et S. BRACONNIER, *services publics industriels et commerciaux locaux : questions actuelles*, Paris, LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », 2003, p. 16 : « *Nous soutenons nous-mêmes dans notre manuel sur le droit des services publics qu'il ne s'agissait que d'une "prétendue catégorie" qui avait pour intérêt principal de constituer une "facilité de langage"*. A ce jour nous restons sur notre position ».



règles du marché, la personne publique n'intervenant que lorsque ce dernier est défaillant. Les aspirations libérales de Paul MATTER expliquent pour beaucoup cette conception limitée du rôle de l'État dans le champ économique<sup>74</sup> dont on trouvera trace explicite dans l'arrêt *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*<sup>75</sup> avant que l'intervention de l'État dans le champ économique ne soit plus considérée comme anormale<sup>76</sup>.

**11. L'entreprise : symbole du caractère économique du service public.** Si les faits ultérieurs ont rendu inexacte cette distinction entre les fonctions naturelles de l'État et celles accidentelles, il n'en reste pas moins que les recherches doctrinales portant sur l'existence d'un critère d'identification des SPIC rejoignent toutes l'idée que le service public industriel et commercial est une immixtion de la personne publique dans la sphère économique. La recherche de bénéfices ou la réalisation d'actes de commerce<sup>77</sup> sont autant de critères avancés par la doctrine et qui traduisent le caractère économique de cette catégorie de service public. En conséquence, on peut affirmer, avec le professeur CHARLIER, qu'à l'époque la doctrine considère que le caractère économique desdits services publics implique une véritable présomption de gestion privée et donc une application du droit privé et de la compétence judiciaire<sup>78</sup>. Inspiré par la doctrine majoritaire, le commissaire du gouvernement LAURENT dans ses conclusions sous l'arrêt *Union syndicale des industriels aéronautiques*<sup>79</sup> va prendre acte de

---

<sup>74</sup> J.-F. LACHAUME, « Actualité des conclusions de Matter et de la jurisprudence « Bac d'Eloka » », in J.-B. AUBY et S. BRACONNIER, *services publics industriels et commerciaux locaux : questions actuelles*, Paris, LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », 2003, p. 7.

<sup>75</sup> CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, GAJA, 20<sup>e</sup> éd, n°41, 2015.

<sup>76</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, « Louis Rolland, le Méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveteur du service public », in M. TOUZEIL-DIVINA, A. LEVADE (ss-dir), *Journées Louis Rolland, le Méditerranéen*, Revue Méditerranéenne de Droit public, n°4, Toulouse, Lextenso-l'Épitoge, 2016. L'auteur indique que Louis Rolland est le premier promoteur d'un véritable service public industriel et commerciale et d'un droit administratif économique prenant comme référence la notion d'entreprise : « Rolland, le premier selon nous, va donc (préfigurant un de Laubadère par exemple) envisager l'existence d'un droit administratif économique au cœur duquel l'entreprise et le droit privée au lieu d'être des notions ennemies deviendront des référents ».

<sup>77</sup> C. CHAVANON, *Essai sur la notion et le régime juridique des SPIC*, thèse Bordeaux, 1939. L'auteur défendait l'idée selon laquelle le caractère industriel et commercial du service ne faisait pas perdre la qualité de service public. Il évoquait l'objet commercial ayant pour conséquence l'application du droit commercial dans une certaine partie. Dans le même sens : R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., LGDJ, 1943, p. 46 : « Il faut entendre par service public commercial ou industriel les services publics dont l'activité habituelle et principale est de se livrer à des opérations commerciales ou industrielles en accomplissant ce que le droit commercial appelle des actes de commerce, soit des actes d'achat et de revente, de création, fabrication, transformation et vente. [...] Comme conséquence de ce que l'activité du service consiste dans des opérations commerciales ou industrielles, il résulte que le service est nécessairement un service payant et que, normalement, il vise à réaliser des bénéfices ».

<sup>78</sup> R.-E. CHARLIER, « La notion juridique de service public « industriel et commercial » », JCP 1955 I, 1210. L'auteur indique notamment que « la notion des services publics industriels signifie une assez large application, - à certains services publics, en raison en général de leur caractère économique - du Droit privé et de la compétence judiciaire ».

<sup>79</sup> CE 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautique* : Rec. CE, p. 434 ; D. 1956, p. 759, concl. LAURENT., AJDA 1956, P. 489, Chron., JCP 1957 II. 9968, Note BLAEVOET.

ce constat en proposant la notion d'entreprise comme véritable critère d'identification du caractère économique du service public. Ainsi il écrit que la jurisprudence et le droit positif « conduisent à enrichir le critère tiré de la nature de l'activité considérée par l'adjonction de la notion d'«entreprise» inséparable du service industriel et commercial ». Il précise à cet égard que si le critère de la nature de l'activité n'est pas suffisant au regard, entre autres, de la difficulté d'opposer les activités relevant par nature de la gestion privée de celles relevant par nature de la puissance publique, ces hésitations « sont levées lorsqu'on constate l'existence d'une véritable entreprise, avec les éléments matériels et même psychologiques qui caractérisent cette réalité économique »<sup>80</sup>. Tournés vers une notion d'entreprise discutable au regard du caractère d'intérêt général de l'activité<sup>81</sup>, les trois critères sont nés et perdurent. Et les critiques quasi unanimes sur le caractère désuet de la notion de SPIC n'altèrent en rien cette approche économique des services publics.

**12. Les SPIC : des services d'intérêt économique général.** L'immixtion des personnes publiques dans la sphère économique amène à penser l'existence d'un intérêt général spécifique : l'intérêt économique général<sup>82</sup>. Effectivement la théorie de la gestion privée n'a jamais été absolue, car *ab initio* il était nécessaire d'appliquer un minimum de droit spécial pour s'assurer du respect de l'intérêt général. C'est le tour de force de la jurisprudence *Société Générale d'Armement*<sup>83</sup> que d'avoir fait de ce que l'arrêt *Bac d'Eloka*<sup>84</sup> dénomme « services industriels et commerciaux » de véritables services publics ne pouvant échapper totalement au droit public. L'application importante du droit privé ne vise qu'à permettre à la personne publique d'exécuter au mieux une activité d'intérêt général d'ordre économique sans que celle-

---

<sup>80</sup> D. 1956, p.760-761.

<sup>81</sup> Ch. BLAEVOET précisait qu'« il y a une certaine antinomie entre le service public industriel et commercial et la notion d'entreprise. Si les méthodes de gestion et de fonctionnement sont à peu près semblables, le but est essentiellement différent ». Note sous CE 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, JCP 1957 II. 9968. Il est rejoint par Pierre SANDEVOIR qui considère que « le SPIC est à lui seul une authentique contradiction. Par l'utilisation de cette notion, il est demandé à un organisme quelconque [...] de protéger l'intérêt général tout en agissant selon les méthodes du secteur privé ». P. SANDEVOIR, « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », in *Loi et justice. Problèmes de droit public contemporain*, Mél. M. STASSINOPOULOS, 1977, p. 317.

<sup>82</sup> D. BAILLEUL, « Le droit administratif en question : de l'intérêt général à l'intérêt économique général », JCP A 25 mars 2005, p. 589.

<sup>83</sup> CE 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* : Rec. CE, p. 1109 ; RDP 1922, 74, Concl. RIVERT.

<sup>84</sup> TC 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest Africain*, GAJA, n°35, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2015.

ci induise nécessairement des bénéfices<sup>85</sup> et soit caractérisée d'activité de plus grand profit<sup>86</sup>. Ainsi que le précisait P. SANDEVOIR, « *lorsqu'il y a SPIC, ce n'est pas parce qu'il y a intervention étatique dans une activité industrielle et commerciale, mais c'est parce que cette activité doit s'exercer d'une façon particulière, par laquelle les questions d'organisation l'emportent sur les considérations de profit* »<sup>87</sup>. Et c'est le respect de cet équilibre entre le caractère d'intérêt général de l'activité et son caractère économique qui doit être préservé.

Cette dualité antinomique des SPIC — intérêt économique et intérêt général — est en voie d'apaisement sous l'influence du droit de l'Union européenne qui renouvelle, sans réellement la recouvrir avec exactitude, la notion de SPIC. En effet, le lien de parenté est manifeste entre la notion de SPIC et celle de Services d'Intérêt Économique Général (SIEG) puisque ces derniers ne sont autres que des activités marchandes dont la finalité d'intérêt général impose des exceptions à la libre concurrence<sup>88</sup>. Loin d'instruire le procès du service public à la française<sup>89</sup>, les SIEG permettent donc à la notion de SPIC de retrouver une certaine cohérence en renouant avec le critère initial de la nature de l'activité — activité marchande — pour en tirer les conséquences juridiques — application dans une dose limitée de règles spécifiques du droit commun<sup>90</sup>. L'approche fonctionnelle de la distinction entre les deux catégories de service

---

<sup>85</sup> De nombreux services publics industriels et commerciaux ne permettent pas de dégager des bénéfices. C'est le cas de la plupart des services publics locaux tels que celui de gestion de l'eau et celui de gestion des déchets. Cf. TC, 21 mars 2005, *Alberti Scott*, req. n°3413 : « *Considérant que le service public de distribution de l'eau est en principe, de par son objet, un service public industriel et commercial ; qu'il en va ainsi même si, s'agissant de son organisation et de son financement, ce service est géré en régie par une commune, sans disposer d'un budget annexe, et si le prix facturé à l'usager ne couvre que partiellement le coût du service, qu'en revanche le service ne peut revêtir un caractère industriel et commercial lorsque son coût ne fait l'objet d'aucune facturation périodique à l'usage* ». A l'aune du droit de l'union européenne, l'aspect financier vise principalement à appliquer le principe d'efficacité économique.

<sup>86</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T.1, Montchrestien 15<sup>e</sup> éd., 2001, p. 584. L'auteur établit la distinction entre « *activité de plus grand service* » et « *activité de plus grand profit* » et précise à cet égard que les activités industrielles et commerciales entrent sans difficulté dans la catégorie des « *activités de plus grand service* ». Ainsi entendue, l'activité de plus grand profit est celle qui a pour finalité principale la recherche du profit. On ne peut dire que ce soit le cas pour de nombreux SPIC comme celui de gestion de l'eau ou ceux du transport.

<sup>87</sup> P. SANDEVOIR, « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », *Mél. STASSINOPOULOS*, 1977, p. 332.

<sup>88</sup> *Les services publics en Europe : entre monopole et concurrence*, Revue des affaires européennes, LGDJ., 1994, n°2, spécialement C. RAKOVSKY, « Services publics et concurrence », p. 43 et S. RODRIGUES, « Prospective du service public en Europe. Le marché intérieur, entre concurrence et utilité publique », p. 65 ; R. KOVAR et D. SIMON (ss-dir), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, La Documentation française, 1998.

<sup>89</sup> P. CASSIA, « Service public français et droit communautaire », *LPA* 2002, n°133, p. 4.

<sup>90</sup> La perspective est différente en droit de l'Union européenne puisqu'il ne s'agit pas d'accorder des mécanismes de droit privé à un service public (affaiblissement du régime juridique du service public) mais de permettre, sur un marché économique, d'imposer à une activité marchande des règles dérogatoires à celles du droit commun de la concurrence pour assurer une mission d'intérêt général (enrichissement du régime juridique de l'activité permettant la qualification de service public). L'obligation de service public en est son point d'orgue. Cf. S. ZIANI, *Du service public à l'obligation de service public*, LGDJ., coll. BDP, 2015.

public est d'autant plus confortée que la notion de SPA n'est pas en reste<sup>91</sup>. Le droit de l'Union européenne consacre à côté des SIEG des Services Non Économiques d'Intérêt Général (SNEIG) dont la caractéristique est qu'ils se situent hors activité marchande<sup>92</sup>. Là encore, et la jurisprudence de la Cour de justice de la communauté européenne est explicite, l'identification de l'activité marchande passe inévitablement par la notion d'entreprise<sup>93</sup>. Fort de ces similitudes, le professeur SEILLER propose un renouvellement de la distinction SPA/SPIC axé sur la notion d'entreprise<sup>94</sup>. Dans la même perspective, d'autres auteurs suggèrent de substituer la distinction SPA-SPIC par celle « *services de puissance publique/services économique* »<sup>95</sup>. Elle s'avère pertinente tant au niveau du droit de l'Union européenne — la distinction reprend la jurisprudence *Eurocontrol* exemptant les activités de puissance publique du droit de la concurrence<sup>96</sup> tout en l'interprétant extensivement afin d'y faire entrer les activités à objet social consacrées par la jurisprudence Poucet<sup>97</sup> — qu'au niveau du droit national puisqu'elle ne remet pas en cause frontalement la distinction SPA/SPIC<sup>98</sup>.

Par voie de conséquence l'obsolète distinction SPA/SPIC connaît un nouveau souffle sous l'impulsion du droit de l'Union européenne. En renouant avec l'idéologie qui l'a fait naître, la notion de SPIC met en avant le caractère prépondérant de la nature économique de l'activité, fondement et critère d'identification des catégories de service public. Ne peut-elle toutefois pas se frayer son propre chemin qu'est celui de la construction d'une nouvelle catégorie ?

**13. La proposition de la catégorie des services publics économiques.** La notion doctrinale de services publics économiques est née sous la plume du commissaire du gouvernement LATOURNERIE qui écrivait dans ses conclusions sous l'arrêt *Le Roy-Ladurie*<sup>99</sup>

<sup>91</sup> J.-P. FRANCOU, « Le service public et le critère matériel en droit administratif français et européen », *Rev. adm.*, 1997, n°300, p.688. L'auteur expose l'approche matérielle du juge administratif français et précise que l'approche du juge communautaire présente un perfectionnement de l'approche française.cf. p. 691.

<sup>92</sup> Ils regroupent les services à objet social (cf. CJCE 17 février 1993, *Christian Poucet et Assurances Générales de Frances*, Aff. C-159/91 et C-160/91) et les services régaliens tels que ceux où il est fait usage de prérogatives de puissance publique (Cf. CJCE 19 janvier 1994, *S.A.T. Fluggesellschaft GmbH c/ Eurocontrol*, Aff. C-364/92).

<sup>93</sup> CJCE 17 février 1993, C 159/91 et C. 160/91 *Christian Poucet et Assurances Générales de Frances*. La Cour précise que l'activité économique n'est que le fait d'une entreprise.

<sup>94</sup> B. SEILLER, « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005, p.417 ; « Evolution de la conception française du service français et de son dualisme » *JCP A* 2007, 2097.

<sup>95</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2é éd., 2007, p. 244.

<sup>96</sup> CJCE 19 janvier 1994, *S.A.T. Fluggesellschaft GmbH c/ Eurocontrol*, Aff.C-364/92.

<sup>97</sup> CJCE 17 février 1993, *Christian Poucet et Assurances Générales de Frances*, Aff. C-159/91 et C-160/91.

<sup>98</sup> À noter toutefois que le caractère administratif de l'activité de service public est parfois reconnu uniquement au regard du critère de financement du service public. Par exemple, le service public d'élimination des déchets est un service public administratif lorsqu'il est financé par la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Cela n'enlève pas pour autant la qualification de service d'intérêt économique général à l'activité d'élimination des déchets. Dans l'esprit, les similitudes sont réelles. En pratique, SPA et SIG ne se recoupent pas toujours.

<sup>99</sup> CE, 29 juillet 1938, *Le Roy-Ladurie*, S. 1939, III, 105

qu'« une nouvelle variété d'organisation administrative, à savoir les services économiques qui, depuis la guerre, sont venus se ranger sans s'y confondre, à côté des services commerciaux et industriels, sous la rubrique de service public »<sup>100</sup>. Suscitant peu d'intérêts en doctrine, cette proposition a toutefois été reprise par le professeur DE CORAIL qui indiquait près de quarante années plus tard que « lorsque l'administration régleme la conduite des individus en vue d'assurer l'ordre public traditionnel, on est en présence du service public de police classique. Mais lorsqu'elle procède, ainsi qu'on peut l'observer actuellement, à une réglementation des activités privées en vue de fins de nature économique, c'est-à-dire en vue d'imposer aux rapports économiques une certaine orientation ou une certaine direction, on est en présence du service public économique »<sup>101</sup>. Actualisant cette proposition doctrinale, les professeurs LINOTTE et ROMI prônent alors la substitution de la distinction SPA/SPIC par celle « services publics de réglementation (services publics de police, services publics économiques) [...] services publics de prestations (services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux »<sup>102</sup>. Le service public économique tel que proposé est en réalité proche d'une police administrative spéciale assimilable éventuellement à un service non économique d'intérêt général. Dès lors, la notion fonctionnelle de « service public économique » est des plus limitées puisqu'elle est rattachée uniquement aux activités de réglementations (au sein duquel figurent les services publics de police) et n'est pas abordée dans un ensemble plus vaste regroupant activités de réglementation économique et activités de prestation économique<sup>103</sup>. Elle est amputée du cœur du service public : l'activité de prestation d'intérêt général<sup>104</sup>. Elle a cependant le mérite d'engager la discussion autour de catégories fonctionnelles de service public.

Ainsi, la distinction SPA/SPIC renoue avec le critère tiré de la nature des deux activités grâce au droit de l'Union européenne. Ce retour aux sources encourage d'orienter ces deux catégories juridiques de service public vers une approche plus fonctionnelle. La notion doctrinale de service public économique est le point d'orgue de cette évolution. L'exemple du sort spécifique réservé à l'activité d'intérêt général social conforte cette évolution.

---

<sup>100</sup> Concl. CE, 29 juillet 1938, *Le Roy-Ladurie* : S. 1939, III, 105.

<sup>101</sup> J. DE CORAIL, « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie », Mél EISENMANN, Cujas, 1977, p. 317-318.

<sup>102</sup> D. LINOTTE et R. ROMI, *Droit du service public*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 2007, p. 34.

<sup>103</sup> Nous rejoignons la position défendue par G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI et M. LONG qui intègrent les activités de réglementations et de celles de police au sein des différentes activités de service public. Cf. G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016, n°166, p. 94.

<sup>104</sup> J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 25 et suivantes.

**C. POUR UN DÉPASSEMENT FONCTIONNEL DES CATÉGORIES SPA/SPIC :  
L'HYPOTHÉTIQUE RÉSURGENCE DES SERVICES PUBLICS SOCIAUX**

**14. Naliato : naissance de la catégorie juridique des services publics sociaux.**

L'émergence de la catégorie des services publics sociaux remonte à la décision du Tribunal des conflits du 22 janvier 1955, *Naliato*<sup>105</sup> relative à l'organisation de colonies de vacances par l'État. Le Tribunal des conflits considère que l'activité en question est un service public au regard principalement du critère matériel — « *le but d'intérêt social que visent l'État et les collectivités administratives en organisant des colonies de vacances imprime à cette organisation le caractère d'un service public* » — pour déduire étonnamment de cette qualification la compétence du juge judiciaire pour résoudre le litige, car le service en question ne présente « *aucune particularité de nature à le distinguer juridiquement des organisations similaires relevant des personnes et institutions de droit privé* ». Or à l'évidence, l'intérêt social relève par nature de la mission de l'État qui n'a par conséquent pas vocation à être qualifiée de mission accidentelle. Le commissaire du gouvernement en est conscient et s'explique d'ailleurs en indiquant que cette solution « *réalise, en somme, une adaptation au domaine des services sociaux, de la notion déjà ancienne des services industriels et commerciaux gérés dans les conditions du droit commun* ». Clairement, les services sociaux sont distincts, ne serait-ce qu'idéologiquement, des services publics industriels et commerciaux. La décision est alors perçue comme un avènement de la catégorie plus vaste des services publics à gestion privée composée des SPIC et des services publics sociaux<sup>106</sup>. Là encore, les partisans de la découverte d'une nouvelle catégorie de service public focalisent leur attention sur des conséquences purement contentieuses. C'est comme-ci une nouvelle catégorie de service public devait s'identifier inévitablement par rapport à la compétence juridictionnelle. Voilà une manifestation des insuffisances de la structure binaire du droit administratif<sup>107</sup> qui paralyse toute tentative de construction de nouvelles catégories de service public. Les juridictions administratives et

---

<sup>105</sup> TC, 22 janvier 1955, *Naliato* : *Rec. CE* 1955, p. 614 ; *RDP* 1955, p. 716, note WALINE ; *D.* 1956, 58, note EISENMANN ; *RFDA* 1955, concl. CHARDEAU.

<sup>106</sup> GAJA, 1<sup>ère</sup> édition, 1956, réédition présentée par P. GONOD, Dalloz, 2006, p. 397 : « *On ne peut plus opposer désormais, comme on le fait depuis 1920, les services pupublics administratifs et les services publics industriels et commerciaux. Ces derniers sont devenus, à côté des services sociaux, une espèce d'un genre plus vaste : les services publics à gestion privée* ».

<sup>107</sup> D. TRUCHET, « La structure du droit administratif doit-elle demeurer binaire ? (A propos des catégories juridiques en droit administratif) », *in clés pour le siècle*, Dalloz, 2000, p. 443.

judiciaires ne s'y sont pas trompées. Cette catégorie sera rapidement « *boudée par les juges* »<sup>108</sup>. Et le tribunal des conflits d'anéantir ce qu'il avait bâti avec sa décision *Gambini*<sup>109</sup>.

**15. Vers une catégorie fonctionnelle des services publics sociaux.** Tout comme pour la distinction SPA/SPIC, l'approche fonctionnelle des catégories doit être privilégiée à une approche technique se limitant à des conséquences contentieuses. La spécificité de l'intérêt social doit pouvoir conduire à une spécificité du régime autre que celle relative au désuet dualisme juridictionnel français. L'influence du droit de l'Union européenne avec l'apparition du concept de services sociaux d'intérêt général (SSIG) permet de rouvrir le chantier de la catégorie de services publics sociaux sous un angle nouveau. Avec le professeur DEGUERGUE, l'on peut affirmer que « *ce n'est pas parce que la doctrine a pu dresser le constat de décès des services publics sociaux à gestion privée, en tant que catégorie du contentieux administratif, que pour autant le service social, intrinsèquement d'intérêt général, ne présente pas des spécificités, dont il convient de tenir compte dans l'application des règles de la concurrence* »<sup>110</sup>. L'exercice est déjà entamé au niveau européen par la commission qui, dans sa communication de 2006 sur les services sociaux d'intérêt général, identifie six caractéristiques d'organisation<sup>111</sup> qui devaient l'amener à examiner la pertinence d'un traitement spécifique par le droit de l'Union européenne de ces services. En l'absence de ce texte, le statut juridique des services sociaux d'intérêt général oscille entre spécificité et banalisation<sup>112</sup> et peine donc à prendre son envol. Si les vieux démons de l'approche économique dans le cadre d'un marché sont bien présents et s'infiltrant en droit français<sup>113</sup>,

---

<sup>108</sup> J.-F., LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 116, n°208.

<sup>109</sup> TC 4 juillet 1983, *Gambini, Préfet de la Haute Corse / CA de Bastia* : Rec. CE 1983, p. 540 ; RDP 1983, p.1380, note Auby ; JCP 1984, II, 20275, concl. LABETOULLE ; RDSS 1984, 553, CONCL. LABETOULLE.

<sup>110</sup> M. DEGUERGUE, « De quelques difficultés de la notion de service social », *AJDA* 2008, p.1479.

<sup>111</sup> – un fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non sélection des risques ou l'absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations,

– un caractère polyvalent et personnalisé intégrant les réponses aux divers besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables,

– l'absence de but lucratif, notamment pour aborder les situations les plus difficiles et s'expliquant souvent par des raisons historiques,

– la participation de volontaires et de bénévoles, expression d'une capacité citoyenne,

– un ancrage marqué dans une tradition culturelle (locale). Ceci trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier,

– une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation « normale » de type fournisseur-consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant.

<sup>112</sup> L. DRIGUEZ et S. RODRIGUEZ, « Services sociaux général et droit communautaire. Entre spécificité et banalisation. », *AJDA* 2008, p. 191.

<sup>113</sup> S. NICINSKI, « Les services sociaux devant le Conseil d'Etat : la construction d'une exception française », *AJDA* 2008, p. 185.

cette catégorie doit pouvoir dépasser ce clivage en fondant sa propre logique sur le principe de solidarité<sup>114</sup>, véritable retranscription juridique de l'intérêt social.

L'intérêt général est l'élément prépondérant de définition de la notion de service public<sup>115</sup> au point d'en faire une notion principalement fonctionnelle<sup>116</sup>. Et c'est autour de cette fonction aux contours insaisissables que se dessine un statut juridique à appliquer. SPA/SPIC ; SIEG/SNEIG puis SSIG sont autant de sous catégories qui mettent en exergue les variations de la notion d'intérêt général et par ricochet les règles applicables aux services publics en cause. Cet état des lieux de la tendance actuelle à privilégier une approche fonctionnelle du droit des services publics — que ce soit au sein de la sacro-sainte distinction SPA/SPIC ou au sein des concepts de droit de l'Union européenne — autorise la recherche autour du service public environnemental comme catégorie fonctionnelle de service public.

## **§2. L'OBJECTIF DE LA RECHERCHE : LA CATÉGORIE FONCTIONNELLE DE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL**

**16. La difficile émancipation de l'approche économique.** Le renouvellement des catégories de service public existantes n'est envisageable qu'en adoptant une approche fonctionnelle, seule approche compatible avec le droit de l'Union européenne. Il n'est toutefois pas certain qu'en dehors d'une approche essentiellement économique des missions de service public, la recherche d'une catégorie de service public d'ordre domaniale soit évidente. Lorsque Maryse DEGUERGUE précise les spécificités du service social, c'est encore pour en tirer des conséquences quant aux règles de concurrence<sup>117</sup>. Le prisme de l'approche économique est tenace. Le droit de l'environnement n'y fait pas obstacle<sup>118</sup>. Le risque est grand de faire une étude ou finalement les différentes missions de service public se dissolvent dans la masse des activités rattachables à l'une ou l'autre des catégories existantes.

---

<sup>114</sup> M. DEGUERGUE, « De quelques difficultés de la notion de service social », *AJDA* 2008, p.1479

<sup>115</sup> Cf. notamment G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016, n°209, p. 114. Les auteurs affirment « *Que le service public soit une activité assurée ou assumée par ou sous le contrôle d'une personne publique n'est pas déterminant. Qu'il se réalise « en vue de la satisfaction d'un besoin d'intérêt public, d'ordre collectif à titre essentiel ou principal, à titre complémentaire ou accessoire, compte bien plus ».*

<sup>116</sup> J. -DE. CORAIL, « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA* 1997, p. 20.

<sup>117</sup> M. DEGUERGUE, « De quelques difficultés de la notion de service social », *AJDA* 2008, p.1479 : « *ce n'est pas parce que la doctrine a pu dresser le constat de décès des services publics sociaux à gestion privée, en tant que catégorie du contentieux administratif, que pour autant le service social, intrinsèquement d'intérêt général, ne présente pas des spécificités, dont il convient de tenir compte dans l'application des règles de la concurrence ».*

<sup>118</sup> P. THIEFFRY, « Protection de l'environnement et droit communautaire de la concurrence », *Jcl Env.*, Fasc.2140.



**17. L'intérêt environnemental : carte d'identité des services publics environnementaux.** Pour ne pas se fondre dans la masse des activités pouvant être rattachées à l'une ou l'autre des catégories existantes, les services publics environnementaux devront disposer de liens suffisamment forts entre eux pour former un ensemble cohérent et distinctif des autres services publics. Transcendant la distinction entre activités économiques et activités non économiques, l'intérêt environnemental est le dénominateur commun de l'ensemble des missions environnementales. Intérêt général à finalité spécifique, il rend pertinente la recherche sur la catégorie des services publics environnementaux (A).

**18. Le décloisonnement du droit de l'environnement par le service public.** La pertinence de la recherche est renforcée par l'apport de la notion de service public au droit de l'environnement. Face à un droit de l'environnement compartimenté, face à un droit où les éléments environnementaux font l'objet de politiques spéciales qui s'ignorent<sup>119</sup>, les instruments juridiques classiques du droit administratif peuvent apporter un salutaire horizon. À revendiquer au nom du réel écologique, l'approche systémique du droit de l'environnement incite à une approche globale au sein de laquelle le service public constituerait un trait d'union entre les différentes politiques sectorielles (B).

#### **A. LA PERTINENCE DE LA RECHERCHE : LA SPÉCIFICITÉ DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL**

**19. L'intérêt général : fondement du droit de l'environnement.** Le droit de l'environnement fait de la notion d'intérêt général, l'un de ses principes fondateurs<sup>120</sup>. La grande loi sur la protection de la nature<sup>121</sup> proclamait en son article 1<sup>er</sup> que « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres écologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ». L'article 1<sup>er</sup> de loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*

---

<sup>119</sup> Y. JEGOUZO, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA* 1994, p. 607 « *Dans l'ensemble, les plans de protection de l'environnement présentent une caractéristique révélatrice de la structure du droit français de l'environnement, qui traditionnellement, a privilégié les approches sectorielles des problèmes (eau, déchets, carrières, etc.) : ils ne traitent en principe que d'un aspect spécifique de protection de l'environnement* ».

<sup>120</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd., 2016, n. 68, p. 79.

<sup>121</sup> Le qualificatif de « grande loi » est attesté par les journées d'anniversaire de celle-ci : *20 ans de protection de la nature*, Mél. M. DESPAX, PULIM, 1998 ; M.-P. CAMPROUX-DUFRENE, M. DUROUSSEAU (ss-dir), *La protection de la nature. 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PUS, Coll. « URS », 2007.

modifie la rédaction de cet article sans en changer le sens général. Elle est renforcée par une consécration constitutionnelle de la préservation de l'environnement comme intérêt fondamental de la nation. Cette reconnaissance globale est réaffirmée par diverses proclamations sectorielles tant au niveau du droit interne<sup>122</sup> que du droit de l'Union européenne<sup>123</sup>. Reconnu explicitement dans l'ordonnancement juridique, l'intérêt général est le concept qui légitime une politique active de préservation de l'environnement tout en permettant son identification<sup>124</sup>.

**20. La reconnaissance normative de l'intérêt général en droit de l'environnement : élément de définition matérielle du droit de l'environnement.** Les diverses reconnaissances de l'intérêt général attaché à la préservation des éléments environnementaux permettent d'identifier matériellement le droit de l'environnement comme le droit portant sur la préservation des éléments biotiques — la faune et la flore — et abiotiques — le sol, l'air et l'eau et leur interaction<sup>125</sup>. Ainsi est défini le droit de l'environnement. « *Pour dire plus, il se définit ratione materiae comme l'ensemble des règles qui régulent les activités de l'homme sur son milieu* »<sup>126</sup>. Parce qu'il régit l'ensemble des éléments de l'environnement et leurs interrelations, le droit de l'environnement est un droit particulièrement transversal. Sa définition matérielle ne permet pas une délimitation rigoureuse de la matière. Le foisonnement normatif existe et persiste, résultat d'un droit de l'environnement qui vit, qui « *va comme il se trouve [qui] fluctue dans les méandres de l'histoire des sciences et des hommes, [qui] est fait de chemins qui s'entrecroisent, enserré dans un réseau de coupures, de résistances, d'inventions, de compromis, de hasards* »<sup>127</sup>. Au fur et à mesure de son développement, le droit de l'environnement s'approprie des secteurs non rattachés à une matière et des secteurs déjà

---

<sup>122</sup> Notamment en droit de l'eau : article L. 210-1 al. 1 et L. 211-1-1 du code de l'environnement ; en droit de l'air : article L. 220-1 al.2 du code de l'environnement ; en droit des sites inscrits et classés : L. 341-1 al.1 du code de l'environnement ; en droit de la chasse : L. 420-1 du code de l'environnement ; en droit de la pêche : article L 430-1 al. 1.

<sup>123</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et de la flore sauvages*, préambule 1 : « *considérant que la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constituent un objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article 130 R du traité* ».

<sup>124</sup> Précurseur, A. KISS proposait une nouvelle clé de lecture du droit de l'environnement « *essayant de regrouper un certain nombre de règles dans un système autour d'un concept central : le caractère d'intérêt général reconnu à la protection de l'environnement* ». Cf. A. KISS, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'harmattan, 1989, p. 180.

<sup>125</sup> C. DE KLEMM, « Les éléments de l'environnement », in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'harmattan, 1989, p. 15.

<sup>126</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 232.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

constitués. Le *leitmotiv* d'intérêt général de préservation des éléments environnementaux résonne hors des cloisons juridiques pour insuffler un verdissement des disciplines ayant partie liée avec les éléments environnementaux : droit forestier, assurément ; droit de l'urbanisme, évidemment ; droit de la santé, inévitablement ; droit de l'énergie et droit du transport, dans une certaine mesure. La liste n'est pas exhaustive. À l'image d'un atome, le droit de l'environnement est constitué d'un noyau environnemental dont sa cohésion est assurée par une interaction forte autour de laquelle gravite un ensemble de normes inéluctablement attirées par cette force attractive. Cette attractivité croissante n'est possible que parce que derrière la matière particulièrement hétérogène, il existe une fin spécifique. En effet. D'une définition matérielle, le droit de l'environnement « *tend à déplacer ses fondements vers une définition finaliste* »<sup>128</sup>.

**21. La finalité du droit de l'environnement : spécificité de l'intérêt général environnemental.** En droit du service public, l'intérêt général est le critère matériel et fonctionnel de la notion. Sa reconnaissance en droit de l'environnement esquisse une identification matérielle de la matière tout en en faisant un droit militant. Ainsi, les qualificatifs de « *droit de la rupture* »<sup>129</sup>, de « *droit contre* »<sup>130</sup>, de « *droit de la réaction* »<sup>131</sup> sont significatifs d'un droit qui propose un nouveau modèle, alternative indispensable à la destruction par l'homme des éléments de l'environnement, lui y compris<sup>132</sup>. Composante à part entière de l'intérêt général, élément indispensable de sociabilité et même véritable droit objectif<sup>133</sup>, le droit de l'environnement a pour finalité la protection des éléments de l'environnement non pas pour eux-mêmes — ce qu'autorise à penser les différentes reconnaissances sectorielles de l'intérêt général de protection de l'environnement : eau, air, littoral... etc. —, mais dans une perspective globale — ce que conforte la reconnaissance au niveau constitutionnel de la protection de l'environnement dans son ensemble comme intérêt fondamental de la nation — en vue d'assurer la viabilité des activités humaines ou plutôt un développement durable<sup>134</sup>. Dans cette quête, il

---

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> R. ROMI, « Science et droit de l'environnement, la quadrature du cercle », *AJDA* 1991, p. 432.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> Nous nous rallions à la position défendue par le professeur Michel PRIEUR consistant à rejeter « *la théorie anthropocentrique du droit de l'environnement comme étant l'expression d'un péché d'orgueil et comme débouchant inévitablement sur la domination de la nature par l'homme sans égard aux relations biologiques de l'homme avec la nature* » in M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz. Coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, n°8, p. 7.

<sup>133</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « L'apparition du service public de protection de l'environnement dans la perspective de Léon Duguit », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2008, p. 310.

<sup>134</sup> Cf. F-G. TREBULLE, « Libres propos sur un changement de nom à valeur de programme », *Jcl. Env.* fasc. Unique. Préface. L'auteur milite en faveur d'un changement sémantique de la matière pour évoquer l'existence d'un droit au développement durable.

est guidé par un concept éclairant traduisant ce vers quoi il doit aboutir : le maintien de l'équilibre écologique<sup>135</sup>. Le principe d'équilibre constitue ce « *linéament fondamental du droit de l'environnement* »<sup>136</sup> en tant qu'il donne du sens à la finalité d'intérêt général environnemental. Unique objectif capable d'embrasser l'ensemble du droit de l'environnement<sup>137</sup>, le concept d'équilibre écologique met en musique la finalité de protection par le truchement du mélodieux concept d'écosystème<sup>138</sup>. Il vient en cela répondre au « *défi de conjuguer le local (l'écosystème biotope) et le global (l'écosystème biosphère), en convoquant vers une même fin, ses ressources juridiques puisées tant dans le domaine de la lutte contre les pollutions que dans celui de la protection de la nature* »<sup>139</sup>. Aussi, l'intérêt général environnemental n'implique pas un vain totalitarisme dans la protection<sup>140</sup>, mais une dynamique allant d'une démarche de limitation des atteintes à l'environnement — caractéristique principale du droit des pollutions et des nuisances — à une démarche d'amélioration de l'environnement — caractéristique principale du droit de la nature à travers notamment les régimes de protection des espèces et des espaces<sup>141</sup>. Le droit de l'environnement

---

<sup>135</sup> On peut en effet affirmer avec le professeur É. NAIM-GESBERT que « *préserver la dimension processuelle de la nature ressort de l'objectif essentiel du droit de l'environnement qui désigne l'état harmonieux de l'équilibre entre les diverses formes de vie sous trois vocables différents mais synonyme : l'équilibre naturel, biologique ou écologique* ». É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, VUB, Press-Bruylant, 1999, p. 361.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>137</sup> Certains membres de la doctrine considèrent qu'il n'existe pas d'objectif unique capable de rendre compte du droit de l'environnement. R. ROMI, *Droit de l'environnement*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd, p. 20. L'auteur évoque l'objectif de « *maintien d'une diversité biologique* » et l'objectif de « *développement soutenable* » mais concède volontiers que le développement soutenable « *n'est jamais d'un autre aspect de la même chose* ».

<sup>138</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement... op cit.*, p. 391 et suivantes. L'auteur y décrit le concept d'écosystème comme « *l'unité de base et la notion centrale de l'écologie moderne* ».

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 360-361.

<sup>140</sup> Totalitarisme inapplicable comme l'a démontré l'expérience de la loi MORIZET qui visait à interdire l'émission de toute fumée dans l'air. Le principe de non dégradation de l'environnement décrit par F. CABALLERO dans sa thèse ne peut pas se concevoir de manière absolue. L'auteur en est conscient puisqu'il évoque une application variable de ce principe : F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 70-93.

<sup>141</sup> Lorsqu'est évoqué le service public en droit de l'environnement, il est régulièrement dénommé par la doctrine « *service public de protection de l'environnement* ». Cf. A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, coll. « *Thémis droit* », 3<sup>e</sup> éd, 2011, p. 39, n°49. Cf. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « *Précis* », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°73, p. 83. L'auteur évoque tantôt le service public de l'environnement, tantôt le service public de protection de l'environnement.

Cette appellation peut susciter le débat sur ce qu'il faut entendre par « *protection de l'environnement* ». Certains ont une interprétation stricte de la « *protection* » qui s'approche de la notion de police : cf. par exemple Y. JEGOUZO, « *Les principes généraux du droit de l'environnement* », *RFDA* 1996, p. 209 : « *La loi du 2 février 1995 élargit utilement l'objet de l'intérêt général écologique de la simple préservation à « la mise en valeur, la remise en état et la gestion » de l'environnement, soulignant ainsi ce qui est le propre des politiques actuelles de l'environnement qui allient de plus en plus la gestion et donc les services publics de l'environnement à la simple protection* ». D'autres en ont une interprétation large : cf. J. LAMARQUE qui indiquait dans son manuel que « *protéger, ce n'est pas seulement préserver de la destruction ; c'est aussi assurer l'utilisation la plus rationnelle des ressources naturelles, voire améliorer la qualité des éléments naturels ; c'est refaçonner un paysage, dégager un site de sa gangue urbaine, recréer un espace vert* ». J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de*

est donc un droit militant et même une idéologie particulière de l'intérêt général concrétisée par des concepts spécifiques tels que celui d'équilibre écologique. Comme le souligne l'étude du Conseil d'État sur l'intérêt général : « *la reconnaissance législative de cette fin d'intérêt général qu'est la préservation de l'environnement entraîne l'apparition de nouvelles valeurs telles que le droit des générations futures, le développement durable et le patrimoine commun ; ces notions suggèrent certains caractères "émergents" de l'intérêt général [...] : — une conception patrimoniale de la protection de la nature, [...] — une nouvelle mise en perspective dans le temps [...] — un "effet de retour" de l'intérêt général [...] vers le citoyen* »<sup>142</sup>. La force créatrice du droit de l'environnement est à l'œuvre. Fondé sur l'intérêt général, il construit en son sein sa logique propre par une finalité spécifique. Signe évident de sa maturité, le droit de l'environnement façonne un intérêt général spécifique : l'intérêt environnemental. Et c'est autour de cette finalité différenciatrice qu'il s'organise.

**22. L'intérêt environnemental appelle le service public.** L'intérêt environnemental implique une gestion environnementale comprenant « *connaissance, protection, mise en valeur, restauration, remise en état* »<sup>143</sup> des éléments environnementaux pour reprendre la lettre de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Celle-ci fait part belle au droit public en accordant une place prépondérante aux instruments classiques du droit administratif. Comme l'indique la professeure Agathe VAN LANG, « *de l'identification d'un intérêt général à celle d'une mission de service public de protection de l'environnement, il n'y a qu'un pas* »<sup>144</sup>. Ce pas est aisément franchi en matière de « *service public de police* »<sup>145</sup> puisque l'on peut affirmer avec certains que « *le droit de l'environnement s'est au départ constitué à partir de*

---

*l'environnement*, LGDJ, 1973, p. XIV). La dénomination « d'intérêt environnemental » a pour objectif dans la présente étude d'adopter une approche large intégrant les différentes missions en faveur de l'environnement : connaissance, remise en état, restauration, amélioration, protection, gestion...).

<sup>142</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *L'intérêt général*, EDCE 1999, p. 286-287.

<sup>143</sup> Article L. 110-1 du code de l'environnement. L'énumération n'a pas été reproduite *in extenso* puisqu'il manque le terme de « gestion ». Or, la rédaction de cet article est à plusieurs égards malheureuse. A notre sens, il ne fait pas de doute que la gestion entendue dans un sens dynamique comprenne en son sein des mesures de connaissance, de protection, de mise en valeur, de restauration et de remise en état.

De même l'ajout par la loi du 20 juillet 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages des termes « *préservation de leur capacité à évoluer et de la sauvegarde des services qu'ils fournissent* » est malheureuse car, plus qu'une action, elle insère une finalité redondante avec celle d'intérêt général environnemental.

<sup>144</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 39.

<sup>145</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T. 1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd., p. 697. L'auteur affirme que la police administrative entendue au sens fonctionnel est « *l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public* ». Elle accrédite la pertinence de la recherche de catégories fonctionnelles de service public, la police constituant un service public spécifique parmi d'autres en raison de son objet et de ses règles spécifiques.

*réglementations, fondées sur l'outil de police* »<sup>146</sup>. La gestion environnementale impose toutefois d'autres instruments, car « *il est difficile de gérer et il est tout aussi malaisé de protéger à l'aide de mesures de police. Ces dernières ont, en effet, leurs limites. Pour faire respecter des obligations aussi complexes que celles qui régissent "le maintien des équilibres biologiques", on ne peut se contenter de simples interdictions* »<sup>147</sup>. Il convient d'agir par de véritables « activités ». Les prestations de service public complètent la police administrative pour répondre à la finalité d'intérêt environnemental. Dans le silence des textes et du juge, les nombreuses institutions spécialisées en matière de gestion environnementale<sup>148</sup> attestent indéniablement que la notion de service public trouve droit de cité en la matière. La présomption selon laquelle l'activité d'une personne publique est service public corroboré par l'existence de nombreux établissements publics environnementaux induit le constat de l'existence de services publics environnementaux personnalisés. Droit *causa sui*<sup>149</sup>, le droit de l'environnement est pleinement en mesure de se réappropriier les instruments classiques du droit administratif et de les adapter à sa finalité. D'autant qu'il trouve dans la notion de service public un allié de choix du fait du caractère essentiellement fonctionnel de cette notion<sup>150</sup>.

**23. Un service public à gestion environnementale.** Les services publics environnementaux sont-ils des SPA ou des SPIC ? Des SIEG ou des SNEIG ? La proclamation législative de l'intérêt général de la protection de l'environnement réaffirmée pleinement par la consécration au niveau constitutionnel de l'environnement comme « *patrimoine commun de la nation* »<sup>151</sup> laisse supposer que l'intérêt environnemental est à ranger parmi les intérêts d'ordre volontariste dont la tâche incombe principalement à l'État. Dès lors, on pressent que les différentes missions d'intérêt environnemental assurées ou assumées par les personnes publiques sont des services publics à gestion publique. En évoquant « *les motifs*

<sup>146</sup> S. CAUDAL, « A la recherche du service public en droit de l'environnement », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS GAUDUSSON, PUB, 2013, p. 892.

<sup>147</sup> J. DE MALAFOSSE, « La codification de l'impossible : du code rural au code de l'environnement (faune, flore, chasse et pêche) », *RFDA* 1990, p.988.

<sup>148</sup> On pense particulièrement au recours récurrent à la formule de l'établissement public en droit de l'environnement.

<sup>149</sup> É. NAIM-GESBERT, « Renaissance du droit de l'environnement. Théorie pour l'affirmation d'un droit *causa sui* – en sa clarté primitive », *D'urbanisme et d'environnement*, Mél. F. HAUMONT, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 733.

<sup>150</sup> G. J-GUGLIELMI, G. KOUBI, M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016, p. 30, n°6. On peut y lire qu'« *Outre le fait que l'activité d'intérêt général que traduit la notion de service public peut être déclinée en plusieurs thèmes, la structure des services publics n'est pas uniforme, car les services rendus et les prestations délivrées sont organisées de diverses façons, qui reposent sur les approches juridiques des différents services publics. Mais l'idée directrice demeure : l'intérêt général et la satisfaction des besoins sociaux justifient la création puis exigent le maintien du service. La notion de service public est devenue depuis la fin des années 1960 une notion fonctionnelle, qui oriente l'étude du droit du service public* ».

<sup>151</sup> Point 3 du préambule de la charte de l'environnement de 2004.

*environnementaux non économiques* » autorisant aux États membres de prendre « *des mesures provisoires* », l'article 191, 2, al. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne étaye cette hypothèse. Il n'en est rien. Tout comme les services publics sociaux, les services publics à gestion environnementale se jouent de l'archaïque distinction service à gestion publique/service à gestion privée ou de la distinction plus actuelle SIEG/SNEIG pour tantôt composer avec les règles du marché ou tantôt les exclure. La régulation des activités économiques sous l'égide de l'intérêt environnemental est une réalité qui amène l'Union européenne à créer de véritables marchés environnementaux dont on peut légitimement se demander si en définitive nous ne sommes pas confrontés à des services publics économiques environnementaux. Comme à son accoutumé, le droit de l'environnement « *utilise l'existant, s'arroge des techniques et des concepts et des principes étrangers, se les approprie, les adapte, les dérive de leur sens traditionnel. Il prend, il saisit, il se nourrit en forgeant à sa mesure*<sup>152</sup> ». Parfois à gestion publique, parfois à gestion privée, les services publics environnementaux se donnent leur propre qualificatif : services publics à gestion environnementale.

## **B. L'INTÉRÊT DE LA RECHERCHE : L'APPORT DU SERVICE PUBLIC AU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

**24. L'autonomie du droit de l'environnement.** Qu'il soit éternel enfant<sup>153</sup> ou droit arrivé à maturité<sup>154</sup>, le droit de l'environnement demeure un droit jeune<sup>155</sup>. Et pourtant, son développement fut si fulgurant qu'il rend abscons le débat sur son autonomie<sup>156</sup>. Certes, la frénésie réglementaire de ses débuts s'est traduite par l'émergence d'un corps de règles éclaté dont l'absence de cadre méthodologique pouvait démentir l'existence d'une branche autonome du droit<sup>157</sup>. Toutefois, la finalité d'intérêt environnemental fixa le cap à suivre. La pénétration du réel écologique dans le monde du droit lui donna pragmatisme et consistance. Ainsi, la présence dans l'ordonnancement juridique environnemental des notions d'« *équilibre écologique* », d'« *écosystèmes* », de « *biodiversité* », de « *biotope* », de « *biocénose* » ou encore

---

<sup>152</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 233.

<sup>153</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°9, p. 10.

<sup>154</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 231.

<sup>155</sup> Il est classique de considérer que le droit de l'environnement remonte aux années 1960.

<sup>156</sup> R. DRAGO, Travaux de l'association H. CAPITANT, « La protection du voisinage et de l'environnement », PPS, 1979, p. 457. L'auteur considérait comme absurde d'évoquer le droit de l'environnement comme une discipline juridique nouvelle. *Contra*. G. VEDEL, « Préfaces », fasc. Unique, *Jel Env.* 1992.

<sup>157</sup> P. LUNEL, P. BRAUN, P. FLANDIN-BLETY, P. TEXIER, « Pour une histoire du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1986, n°1, p. 41.

de « *corridors écologiques* » est démonstrative d'une logique caractéristique d'un droit qui porte sur le vivant et *in fine* d'un droit distinctif des autres branches du droit<sup>158</sup>. Objet de critiques justifiées<sup>159</sup>, la prégnance de la science écologique dans le corpus juridique environnemental ne lui fait pas perdre son caractère de discipline juridique. Bien au contraire. Autour de cette finalité propre, un édifice normatif spécifique est élaboré. La codification du droit de l'environnement<sup>160</sup>, la constitutionnalisation du droit de l'environnement,<sup>161</sup> mais surtout l'élaboration de principes juridiques spécifiques au droit de l'environnement<sup>162</sup> sont la marque incontestable de son autonomie. Les principes de prévention, principe de précaution, principe du pollueur-payeur, principe de participation constituent ainsi l'ossature du droit de l'environnement<sup>163</sup>. Inventaires, planifications, contrats environnementaux et fiscalité environnementale font partie des instruments juridiques qui donnent vie à ce squelette. Harmonie entre concepts généraux et règles de droit précises, harmonie entre le juste et l'utile<sup>164</sup>, le droit de l'environnement tend à un conceptualisme réaliste.

**25. L'autonomie d'un droit de l'environnement contre le service public.** Autonome, doté de principes et d'instruments juridiques qui lui sont propres, le droit de l'environnement a-t-il besoin de faire appel aux notions classiques du droit administratif comme celle du service public ? Évoquer l'instrument juridique du service public, n'est-ce pas allé à contre-courant de l'évolution de ce droit et d'une manière générale de l'évolution du droit vers la postmodernité ? N'est-ce pas nier l'autonomie du droit de l'environnement en risquant de le rendre soluble au sein du droit administratif général ? Le risque est évité dès lors que le droit de l'environnement ne s'enferme pas dans une discipline juridique spécifique<sup>165</sup> et qu'il donne aux instruments juridiques traditionnels du droit administratif général sa propre direction. Il y a assurément un droit administratif de l'environnement à découvrir. Michel PRIEUR ne s'y trompe pas lorsqu'il

---

<sup>158</sup> L'importance de la terminologie utilisée a fait l'objet d'une définition à part entière du droit de l'environnement dénommée « définition nominaliste » par le professeur É. NAIM-GESBERT in *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit – Cours », 2014, 2<sup>e</sup> éd, p. 10, n°19.

<sup>159</sup> R. ROMI, « Science et droit de l'environnement : la quadrature du cercle », *AJDA* 1991, p. 432.

<sup>160</sup> M. PRIEUR, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement », *AJDA* 2000, p. 1030.

<sup>161</sup> M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *AJDA* 2005, p. 1157.

<sup>162</sup> C. RIBOT, « L'influence des principes généraux du droit de l'environnement » in *Environnements. Les mots du droit et les incertitudes de la modernité*, Mél. COLSON, PUG, 2004, p. 393-411.

<sup>163</sup> N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant/AUF, 1999, spécifiquement, III<sup>e</sup> partie « Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution dans une perspective dynamique », p. 275 et suivantes.

<sup>164</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Le juste et l'utile en droit de l'environnement », in *Pour un droit commun de l'environnement* : Mél M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 323.

<sup>165</sup> Il est certes principalement administratif, il est aussi constitutionnel, privé et pénal.



esquisse, sur la base de l'intérêt général de protection de l'environnement, la notion d'ordre public écologique comme objectif extra juridique regroupant les instruments juridiques de police écologique et de service public de l'environnement<sup>166</sup>. Toutefois, l'idée d'un service public environnemental peine à émerger en droit positif : « *Le service public environnemental, tel qu'en lui-même, à ce jour n'existe pas* »<sup>167</sup>. La concision de la formule rejoint le laconisme du droit positif sur la question. Que ce soit dans les textes ou en jurisprudence<sup>168</sup>, le droit de l'environnement ne fait que peu de place à la notion de service public<sup>169</sup>. À croire que les instruments juridiques de protection de l'environnement rendent peu utile le recours à la notion juridique de service public.

## **26. Le service public : instrument juridique de cohérence du droit de l'environnement.**

Le droit de l'environnement est un droit complexe<sup>170</sup>. Son objet invite à une approche systémique<sup>171</sup>, qui en fait un « *droit résolument moderne* »<sup>172</sup> pour ne pas dire « *postmoderne* »<sup>173</sup>. Les nouveaux instruments juridiques de protection de l'environnement n'entrent toutefois pas en concurrence avec les instruments juridiques traditionnels même s'ils masquent leur existence. Prolongements du droit moderne, ces nouvelles formes de l'action publique peuvent renouveler les missions traditionnelles de l'administration. Proluxe, transverse, pluridisciplinaire et technique ; le droit de l'environnement trouverait en la notion juridique de service public un atout au service de son intelligibilité. Serait réuni sous sa coupe, ni plus ni moins, l'ensemble des activités de « *protection, mise en valeur, restauration et remise en état* » des éléments environnementaux assurées ou assumées par des personnes publiques. Là où le code de l'environnement organise des cloisons entre les éléments environnementaux

---

<sup>166</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°75, p. 86.

<sup>167</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit – Cours », 2015, 2<sup>e</sup> éd, n°121, p.75.

<sup>168</sup> Y. RAZAFINDRATANDRA, « Sur la consécration jurisprudentielle d'un service public de protection de l'environnement », in *Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Mél. A.-S. MESCHERIAKOFF, 2013, Bruylant, p. 261.

<sup>169</sup> S. CAUDAL, « A la recherche du service public en droit de l'environnement », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, pp. 891-911.

<sup>170</sup> J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », in *Les hommes et l'environnement* : Mél A. KISS, Frison-Roche, 1998, pp.499-511.

<sup>171</sup> P. LE LOUARN, « Approche systémique du droit de l'environnement », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir), *Genèse du droit de l'environnement*, Vol. I, Fondements et enjeux internationaux, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 59-81.

<sup>172</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 2011, p. 165.

<sup>173</sup> J. CHEVALLIER, « Vers un droit postmoderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, n°3, p. 660.

parfois jugées étanches par la juridiction administrative<sup>174</sup> et contraire à la loi d'interaction des processus écologiques, l'instrument juridique de « service public » aurait le mérite d'apporter une réponse juridique au réel écologique. Dans cette optique, « *l'air, la montagne, le littoral, les sites, les déchets, le bruit pourraient être l'objet à la fois large et déterminé, de services publics de protection et, parfois de mise en valeur [de l'environnement]. De la sorte un principe d'unité serait introduit dans des domaines caractérisés aujourd'hui par l'extrême diversité de la réglementation* »<sup>175</sup>. Sa faible présence explicite dans l'ordonnancement juridique environnemental ne fait pas obstacle à sa vocation transversale. Comme l'affirment certains : « *bien des activités de service public ne sont plus jamais expressément qualifiées : qui irait perdre son temps à expliquer pourquoi la défense, la justice, les transports ferroviaires, etc. sont des services publics ? C'est tellement évident !* »<sup>176</sup>. Intérêt général et personnes publiques, les éléments constitutifs de la notion juridique de service public irriguent pour une large part le droit de l'environnement. L'évidence est donc de mise dans bien des hypothèses.

**27. L'hypothèse de la notion juridique de service public environnemental.** Le droit de l'environnement recouvre plusieurs mondes juridiques à part entière dotés d'un fonctionnement spécifique. Le droit de l'eau a sa proclamation d'intérêt général, ses propres institutions et ses propres instruments. *Idem* pour le droit de l'air, le droit des espèces protégées, le droit de la chasse, le droit de la pêche, le droit des espaces, le droit des déchets... etc. Au sein de ces mondes juridiques, l'instrument juridique de service public est à découvrir. Or il n'est pas assuré que la découverte d'une multitude de prestations de service public dans ces différentes parties du droit de l'environnement soit suffisante pour les réunir sous le vocable commun de service public environnemental. Et ce d'autant plus que l'évolution actuelle de la notion de service public implique de réfuter une approche globale pour adopter une approche fine limitant la notion à l'identification de missions<sup>177</sup>. La recherche implique donc de trouver un point de

---

<sup>174</sup> Il suffit de citer les exemples jurisprudentiels sur l'application du principe d'indépendance des législations entre des législations relevant du code de l'environnement pour s'en convaincre : Entre la police de la chasse et celle d'une réserve naturelle. CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Min. Environnement c/ Association pour la gestion de la chasse et de sa faune sur les Hauts plateaux du Vercors et périphéries*. Entre la police de la chasse et celle des espèces protégées. CE, 26 mai 1995, *Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune pyrénéenne dans leur environnement*. Entre la police des déchets et la police des ICPE alors même que leur finalité est proche. CE, 11 janvier 2007, *Ministre de l'écologie c/ Sté Barbazanges Tri Ouest*, req. n°287674.

<sup>175</sup> W. COULET, « La notion de service public dans le droit de l'environnement », in Mél. P. MONTANÉ DE LA ROQUE, Presse IEP Toulouse, 1986, T.1, p. 376.

<sup>176</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA* 1982, p. 429.

<sup>177</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 2013, p.370.

convergence fort entre ces différentes missions afin d'en déduire l'existence d'un concept auquel un minimum de règles de fonctionnement spécifiques s'y applique. Dans la perspective d'une approche fonctionnelle du service public, l'hypothèse est d'envisager l'intérêt environnemental comme point de convergence des différentes prestations de service public, par-delà les spécificités inhérentes à chaque monde juridique. Catégorie de service public, elle prend pour cadre les critères de définition classique de la notion. Le service public environnemental est donc avant toute chose à définir de la façon suivante : *l'ensemble des activités assurées ou assumées par les personnes publiques aux fins de maintenir les équilibres écologiques par l'usage de prérogatives de puissance publique en tant que de besoin*. À cette définition classique, s'adjoint une définition plus globale permettant de mettre l'accent sur l'existence d'un projet commun pour l'environnement<sup>178</sup> : *la gestion partenariale publique des éléments environnementaux et de leurs interactions aux fins de préserver les écosystèmes pour les générations présentes et futures*.

**28. Annonce de plan.** Prenant comme cadre la notion de service public, la recherche sur les services publics environnementaux ne peut s'écarter de ce carcan. La structure de la recherche est tout indiquée. Il conviendra de démontrer en quoi la spécificité de l'intérêt environnemental renouvelle la notion de service public (partie I) pour ensuite observer les impacts de ce renouvellement sur les règles de fonctionnement du service public environnemental (partie II).

**PLAN :**

- **Partie I :** Le service public environnemental : un service d'intérêt environnemental
- **Partie II :** Les règles spécifiques du service d'intérêt environnemental

---

<sup>178</sup> On reprend, dans la philosophie, la proposition de François Ost d'une nature-projet. Cf. F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Poche, 2003.

## PARTIE I : LE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL : UN SERVICE D'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL

**29. Les rôles assignés à la notion de service public.** Prendre comme carcan la notion de service public pour défendre une spécificité fonctionnelle des services publics environnementaux nous confronte à une première difficulté d'envergure tenant à l'extrême hétérogénéité de la notion « cadre » de service public. Sans revenir sur plus d'un siècle d'illustres débats doctrinaux marquant à raison le droit administratif, il est certain que « *le service public a souffert de la multiplicité des objectifs qu'on lui a simultanément assignés en le présentant comme la "pierre angulaire du droit administratif"* »<sup>1</sup>. Et que de cette souffrance est née une notion aux multiples facettes. De façon schématique, trois figures du service public peuvent être distinguées : la perception d'essence sociologique et philosophique développée par DUGUIT faisant du service public le critère objectif de justification et de limitation du pouvoir accordé à l'État ; la perception existentialiste faisant de la notion de service public un outil de détermination de la compétence de la juridiction administrative ; la perception organico-matérielle du service public faisant de la notion l'activité d'intérêt général assurée ou assumée par l'administration et soumise à un régime juridique particulier. Ces trois significations du service public ne s'excluent pas, elles « *se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entres lesquelles le glissement est constant* »<sup>2</sup>. Certes, ces trois approches ont vécu au point de paraître dépassées, mais elles recèlent chacune une part de vérité qui perdure encore aujourd'hui. La compétence donnée de façon prépondérante au législateur pour la création des services publics<sup>3</sup> et réaffirmée par la jurisprudence *APREI*, n'est-elle pas un stigmate de la vision Duguiste du service public ? L'identification des grandes notions du droit administratif — contrat administratif, travaux publics, domaine public — par l'intermédiaire de la notion de service public ne met-elle pas en exergue l'importance de la notion dans la détermination de la compétence de la juridiction administrative, quand bien même il existe des services publics à gestion privée ? La vigueur actuelle des lois de continuité, d'égalité et d'adaptation auxquelles s'ajoutent les principes non juridiques<sup>4</sup> d'efficacité, de

---

<sup>1</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA* 1982, p. 428.

<sup>2</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n°2359, 5<sup>e</sup> éd., 2003, p. 4.

<sup>3</sup> J. CHEVALLIER, « Essai sur la notion juridique de service public », *Publ. Fac droit, Amiens*, n°7, 1977, p. 156. L'auteur considère l'intention du législateur comme critère exclusif de la notion.

<sup>4</sup> V. DONIER, « Les lois du service public, entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.

qualité, de rentabilité et de transparence ne démontre-t-elle pas que le service public n'est pas qu'une étiquette, mais bien une réalité concrète faite de prestations pour lesquelles les usagers sont en droit d'attendre un certain *standing* ? Dès lors, si l'approche choisie est essentiellement celle organico-matérielle, la découverte de la spécificité de la matière environnementale en droit du service public ne peut se passer des autres acceptions de la notion de service public.

**30. Le service public : une activité d'«*intérêt général caractérisé*»<sup>5</sup>.** L'approche fonctionnelle et/ou matérielle retenue implique de se concentrer sur l'activité d'intérêt général. Par-delà les querelles doctrinales, il s'agit de l'élément le moins discuté de la notion de service public. Pas de service public sans activité d'intérêt général. Cette évidence n'aide en rien à identifier de manière précise ce qu'est le service public, tant l'expression d'intérêt général est difficile à cerner<sup>6</sup>. Par voie de conséquence, l'intérêt général est pour beaucoup dans l'imprécision de la notion de service public. Comme indiqué dans le rapport public du Conseil d'État relatif à l'intérêt général, « *le caractère éminemment évolutif de la notion de service public découle précisément de ce que la définition de l'intérêt général a elle-même considérablement évolué au fil du temps* »<sup>7</sup>. Historiquement, c'est d'ailleurs l'extension des activités d'intérêt général prises en charge par les pouvoirs publics qui a conduit à constater aux yeux de certains le déclin de la notion de service public<sup>8</sup>. Toutefois, le service public n'entend pas englober l'ensemble de la notion d'intérêt général, car l'intérêt général existe en dehors du service public — il irrigue l'ensemble du droit public — et même en dehors du droit administratif<sup>9</sup>. Le service public n'est qu'un outil juridique parmi d'autres permettant d'assurer une activité d'intérêt général. Il est néanmoins un outil particulier qui nécessite une intervention

---

<sup>5</sup> J.-F., LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 32.

<sup>6</sup> Cette difficulté est liée au caractère contingent de son domaine matériel ainsi qu'au pluralisme apparent de la notion. Cf. D. LINOTTE, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Université de Bordeaux, 1975, spécifiquement la deuxième partie sur « les caractères de la notion d'intérêt général en droit administratif ».

<sup>7</sup> Conseil d'État, *L'intérêt général*, EDCE 1999, p. 273.

<sup>8</sup> G. MORANGE, « Le déclin de la notion juridique de service public », *D.* 1947, p. 45-47. L'auteur décrit trois périodes de la notion : une conception organique, une conception semi-organique semi-matérielle et une conception matérielle. A propos de cette dernière il indique qu'« *il semble désormais qu'il y ait service public dès qu'une activité est d'intérêt général. C'est la pure conception « Duguiste* ». [...] *Le Conseil d'État nous dira-t'il demain que le boulanger, le médecin, le pharmacien gèrent un service public ? [...] Il n'y a aucune différence de nature entre les activités qualifiées de « services publics » et de telles activités. La conséquence, c'est que, dans chaque cas, le Conseil d'État décide aujourd'hui souverainement sur le point de savoir s'il y a ou non du service public* », p. 47-48.

<sup>9</sup> M. MEKKI, *L'intérêt général et le contrat : contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*, LGDJ, 2004, p. 21 et suivantes « L'intérêt général, principe fondateur du droit privé ».

des pouvoirs publics. À ce titre, le service public met en exergue l'importance particulière de l'intérêt général qui ne peut être assuré que par l'intervention des gouvernants.

**31. L'intérêt environnemental : critère d'identification des services publics environnementaux.** Intérêt général d'importance, l'intérêt général assuré par l'intermédiaire du service public doit être distingué de l'intérêt général entendu de façon globale. Son particularisme constitue tout à la fois le fondement des services publics et le moyen de les reconnaître. En somme, l'activité d'intérêt général est le critère d'identification des services publics. « *L'intérêt général — “banal” ne devient intérêt général — “but du service public” que par une décision de la puissance publique. C'est dans cette dernière que résident toutes les données de l'alchimie permettant de créer l'élément matériel de la notion de service public* »<sup>10</sup>. Cette perception de la notion de service public revient quelque peu à celle défendue par JEZE faisant de l'intention des gouvernants le critère de reconnaissance du service public<sup>11</sup>. La consécration par les gouvernants de l'intérêt général à satisfaire par le service public n'est toutefois que la résultante d'un processus sociologique qui s'impose à eux<sup>12</sup>. Par analogie, le constat s'applique à plus forte raison à l'intérêt environnemental, intérêt général à objet déterminé. L'approche matérielle des services publics environnementaux implique d'identifier l'intérêt environnemental (**Titre I**).

**32. L'intérêt environnemental : critère constituant des services publics environnementaux.** Fondement des services publics et par là même critère de reconnaissance des missions de service public, l'activité d'intérêt général est par voie de conséquence l'élément

---

<sup>10</sup> J.-F., LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 32.

<sup>11</sup> G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, T. 2, 3<sup>e</sup> éd., p. 16 : « *Sont uniquement, exclusivement, services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants, dans un pays donné, à une époque donnée, ont décidée de satisfaire par le procédé du service public* ». L'approche subjective du service public – la volonté des gouvernants – est l'approche qui est dominante. Elle est d'ailleurs reprise par l'Union européenne qui définit les services d'intérêt général comme « *les activités de service, marchand ou non, considérées comme d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public* ». Cf. la communication de la commission au Parlement européen du 20 septembre 2000 COM 2000 (580) final, *Les services d'intérêt général en Europe*. Si cette définition laisse toute latitude aux gouvernants, elle ne nous apparaît cependant pas antinomique de l'approche objective de la notion de service public défendue par Duguit. Ce choix – subjectif – ne s'effectue-t-il pas au regard de la conception que les gouvernants se font, à une époque donnée, de l'intérêt général à satisfaire par la collectivité ? Comme l'affirme Jacqueline MORAND-DEVILLER, la conception objective et la conception subjective sont « *deux approches différentes de la notion de service public (qui) se complètent plus qu'elles ne s'affrontent* ». J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, LGDJ, coll. Cours, 2013, p. 459.

<sup>12</sup> Ayant conçu une conception abstraite et objective du service public permettant de limiter le pouvoir des gouvernants, DUGUIT réfute violemment la définition subjective de JEZE. Celui-ci s'en défend néanmoins en indiquant que DUGUIT commet une confusion entre « *le point de vue de la technique juridique et le point de vue sociologique* ». Cf. pour un aperçu du point de désaccord : G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, T. II, Dalloz, réimpression 2007, p. 16, note de bas de page n°3.

fondamental de la notion de service public. L'analyse approfondie de cet élément est délicate, dans la mesure où la notion d'intérêt général dépend des perceptions que les gouvernants se font dans une société donnée, à un moment donné, des besoins à satisfaire par le biais du service public. Il y a assurément un aspect politique dans la reconnaissance de l'intérêt général et une instrumentalisation de la notion par les pouvoirs publics en vue de légitimer leur action<sup>13</sup>. Aussi la question de sa définition « *n'est généralement pas abordée de manière très approfondie, la doctrine se bornant le plus souvent à constater l'existence de cet élément dans la définition du service public*<sup>14</sup> ». Toutefois, le professeur BRACONNIER prend le soin de déterminer la teneur de l'intérêt général en identifiant trois cercles — l'activité d'intérêt général se confondant avec l'intérêt national (défense, justice) ; l'activité d'intérêt général que les pouvoirs publics ont expressément érigée en activité de service public ; les activités marquées par un intérêt général contingent, car dépendant du contexte social, économique et politique dans lesquelles elles s'inscrivent<sup>15</sup> — que l'intérêt environnemental transcende — intérêt national et local, permanent et contingent ? Déterminé par l'objet sur lequel il porte — l'environnement — l'intérêt environnemental répond à une logique propre, ce qui permet d'en dégager ses caractères propres et par suite d'identifier les outils juridiques spécifiques dont il fait usage pour remplir son but. À cet égard, l'intérêt environnemental constitue la pierre angulaire des services publics environnementaux. Il est le critère ontologique des services publics environnementaux (**Titre II**).

**PLAN DE LA PARTIE :**

- **Titre I** : L'intérêt environnemental : critère central d'identification des services publics environnementaux
- **Titre II** : L'intérêt environnemental : critère ontologique des services publics environnementaux

---

<sup>13</sup> Légitimation contestée au point d'évoquer une crise de l'intérêt général : Conseil d'État, *L'intérêt général*, EDCE 1999, p. 319.

<sup>14</sup> D. LINOTTE, R. ROMI, *Droit du service public*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 2007, p. 9.

<sup>15</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2007, p. 171.

# TITRE I : L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CRITÈRE CENTRAL D'IDENTIFICATION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**33. Le constat d'intérêt général : un fait juridique à conséquences pour les pouvoirs publics.** L'intérêt général d'une activité se manifeste. Il se découvre. Il est « *toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* »<sup>1</sup>. Cette manifestation est parfois évidente<sup>2</sup>, parfois contingente<sup>3</sup>. Le critère de « *carence de l'initiative privée* »<sup>4</sup>, condition nécessaire pour la création d'un service public, est particulièrement topique de cette contingence. Il permet de qualifier des activités que d'aucuns considèrent comme immorales tel le théâtre<sup>5</sup> comme activités de service public au regard des circonstances particulières de temps et de lieu. La caractérisation du service public est donc essentiellement finaliste et fait part dans une certaine mesure à la casuistique. L'affaiblissement du rôle joué par le critère organique dans l'identification d'un service public résulte de la place exponentielle qu'occupe l'intérêt général. Quelle que soit la consistance de l'activité érigée en activité d'intérêt général par les pouvoirs publics, une fois celle-ci reconnue officiellement comme telle, cela suppose

---

<sup>1</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, T2, « La théorie générale de l'Etat », Première partie : « Elements, fonction et organes de l'Etat », Paris, Ancienne librairie Fontemoing et Cie, 3<sup>e</sup> éd, 1928, p.61.

<sup>2</sup> En est-il de ce que l'on a pu qualifier parfois de « service public par nature ». On pouvait lire alors dans les conclusions de MATTER sur l'affaire Bac d'Eloka que « *certaines services sont de la nature, de l'essence même de l'Etat ou de l'administration publique ;* ». S. 1924, III, p. 49. Il est indéniable que certaines activités notamment les activités régaliennes telle que l'élaboration de la loi sont des services publics. Le service public ne se réduit pas toutefois pas à ces activités « naturellement » prises en charge par l'Etat.

<sup>3</sup> CE 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* : Rec. CE 1964, p. 563 à propos de la création d'un cabinet dentaire.

<sup>4</sup> CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, GAJA, 20<sup>e</sup> éd, n°41 ; RDP 1930, p. 530, concl. JOSSE ; S. 1931.73, note ALIBERT.

Pour une étude récente du principe de liberté de commerce et d'industrie consacré par cette jurisprudence voire entre autres : A. MONPION, « Le contrôle de l'interventionnisme économique public : l'affaiblissement du principe de liberté du commerce et de l'industrie », *AJDA* 2008, p.232.

<sup>5</sup> Cf les célèbres propos d'HAURIU, dans sa note sous CE, 7 avril 1916, *Astruc et Société du Théâtre des Champs-Élysées c/ Ville de Paris*, S. 1916, III, p. 49. « *ce ne serait peut-être pas le moment d'ériger en services publics les entreprises de spectacle et de théâtre, qui ne présentent aucune nécessité, même financière, dont l'inconvénient même est d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive, au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance* ».



une réaction active des pouvoirs publics. La reconnaissance par les pouvoirs publics de l'existence du besoin d'intérêt général impose inéluctablement sa prise en charge.

**34. La labélisation de l'intérêt environnemental par les pouvoirs publics : fondement des services publics environnementaux.** La manifestation d'un besoin de la population aux yeux des pouvoirs publics est le fruit de circonstances factuelles qui dépassent l'analyse juridique. Ces circonstances sont parfois explicitement soulignées dans le dispositif normatif<sup>6</sup> et/ou dans les jurisprudences<sup>7</sup>. Mais il s'agit souvent d'éléments extra juridiques qui sont concrétisés juridiquement par l'établissement du dispositif normatif instaurant l'activité d'intérêt général. Le droit de l'environnement n'échappe pas à ce processus. L'intérêt environnemental n'est pas apparu « *tout de go* ». À défaut de procéder à une approche sociologique, le processus de reconnaissance de l'intérêt environnemental peut toutefois s'examiner d'un point de vue juridique en s'appuyant sur les textes qui ont régi sectoriellement les éléments environnementaux — droit forestier, droit de la pêche, droit de la chasse, droit de la salubrité publique... etc — et qui ont conduit *in fine* à la proclamation de l'intérêt environnemental protection de l'environnement dans la grande loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature<sup>8</sup>. La reconnaissance progressive de l'intérêt environnemental est le préalable indispensable à l'émergence des services publics environnementaux. Sa consécration explicite dans l'ordonnancement juridique ne peut rester lettre morte. Elle implique l'institution d'obligations positives à la charge des personnes publiques constituant un noyau dur d'activités d'intérêt environnemental. Dans cette optique, l'intérêt environnemental est la condition d'existence des services publics environnementaux (**Chapitre I**).

**35. L'intérêt environnemental : critère d'identification des services publics environnementaux.** Élément préalable à l'existence des services publics environnementaux, l'intérêt environnemental est le critère principal d'authentification des services publics environnementaux. Cela n'est en rien spécifique à la matière. Le juge s'assure toujours qu'une activité est d'intérêt général pour lui octroyer le label de service public. Surtout lorsque

---

<sup>6</sup> Notamment dans les travaux préparatoires et l'exposé des motifs de la loi.

<sup>7</sup> A titre d'exemple, l'arrêt CE, 13 janvier 1961, *Magnier* : *Rec CE*, p. 33, « *Considérant qu'en égard aux circonstances qui rendent nécessaire l'intervention de la puissance publique pour organiser, dans l'intérêt de l'économie nationale, la protection des végétaux contre les parasites...L'ordonnance du 2 novembre 1945 a prescrit la constitution de groupements communaux ou intercommunaux et de fédérations départementales agréées, les uns et les autres, par le préfet... qu'en vue de mettre ces organismes à même d'exécuter la mission de service public qui leur est confiée, le législateur leur a conféré diverses prérogatives de puissance publique* ».

<sup>8</sup> Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, article 1 : « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ».

l'activité est gérée par une personne privée<sup>9</sup>. Dans la négative, il refuse de qualifier ladite activité de service public<sup>10</sup>. En droit de l'environnement, cette recherche peut toutefois paraître de peu d'utilité. En vertu, notamment, de l'article L.110-1 du code de l'environnement, le droit de l'environnement dans son intégralité est un droit d'intérêt général. Le caractère volontariste de la finalité environnementale sous-entend par conséquent la présence systématique du critère matériel dès lors que le critère organique est rempli. Cette proclamation reste toutefois trop générale pour en déduire l'existence d'un grand service public environnemental<sup>11</sup>, si bien que l'analyse doit se fonder sur les reconnaissances explicites par le juge et le législateur. Par conséquent, le critère d'intérêt environnemental joue un rôle autre que le critère d'intérêt général dans l'identification des services publics environnementaux. Il permet d'identifier au sein des services publics instaurés par les pouvoirs publics, les services publics véritablement environnementaux. Objet de l'étude, il est le critère de délimitation de la notion de service public environnemental. Les services publics environnementaux ne sont que ceux qui ont pour finalité la protection des éléments environnementaux. L'intérêt environnemental est donc la condition *sine qua non* de l'apposition du label « environnemental » aux services publics existants (**chapitre II**).

#### PLAN DU TITRE I :

- **Chapitre I** : L'intérêt environnemental, condition d'existence des services publics environnementaux
- **Chapitre II** : L'intérêt environnemental, condition de reconnaissance des services publics environnementaux

---

<sup>9</sup> CE, 28 juin 1963, *Narcy* : *Rec CE*, p. 401.

<sup>10</sup> CE 20 janvier 1971, *Comptoir français des produits sidérurgiques* : *Rec CE*, p. 49, *AJDA* 1972, p. 230, note MOULIÉ ; CE, 9 février 1979, *Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France* : *Rec CE*, p. 47 ; CE 27 octobre 1999, *Rolin*, *AJDA* 1999, p. 1008, chron. FOMBEUR et RAYNAUD ; *RDP* 1999, 1845, concl. DAUSSUN.

<sup>11</sup> A. DE LAUBADÈRE, J.-C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, T. 3, 6<sup>e</sup> éd., LGDJ., 1997, p. 302. Il est précisé que « la loi du 2 février 1995, si elle insiste sur le caractère d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, le fait en des termes trop généraux pour qu'on puisse le considérer comme définissant cette mission de mission de service public ».



## CHAPITRE I : L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CONDITION D'EXISTENCE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**36. L'intérêt général : justification du droit administratif.** L'idéologie d'intérêt général joue un triple rôle dans la justification du droit public en général et du droit administratif en particulier : fondement, finalité et limite du pouvoir détenu par les personnes publiques<sup>1</sup>. Fondement des pouvoirs publics, la notion explique la spécialité du droit administratif. Finalité, elle autorise l'État à disposer du monopole de la contrainte légitime. Limite, la contrainte n'est légitime que lorsqu'elle est utilisée à des fins d'intérêt général. Certes, il a été démontré de longue date que la notion d'intérêt général n'était pas le critère unique du droit administratif et que l'administration pouvait faire appel à des procédures de droit commun dans l'intérêt général et inversement que des personnes privées pouvaient, par leur activité, répondre à une finalité d'intérêt général<sup>2</sup>. Il n'en reste pas moins que « *poursuivre l'intérêt général est le but ultime et le motif fondamental de l'activité administrative* »<sup>3</sup>.

**37. L'intérêt général : droit objectif imposant des services publics.** Le but d'intérêt général de l'activité administrative va prendre une ampleur toute particulière sous la plume de Léon DUGUIT qui construit autour de ce qu'il nomme « *l'interdépendance sociale* » une théorie de l'État. Réfutant la théorie de la personnalité de l'État et celle de souveraineté nationale qu'il considère comme arbitraires, DUGUIT défend l'idée selon laquelle le pouvoir ne peut s'exercer que dans la mesure où les gouvernants mettent en œuvre les règles nécessaires à la « *solidarité sociale* ». Ces règles dictées par la « *solidarité sociale* », c'est le droit objectif par opposition au droit subjectif dicté par la théorie de la personnalité juridique de l'État. Se revendiquant positiviste et s'inspirant des travaux issus de la sociologie<sup>4</sup>, DUGUIT observe la profonde mutation des missions de l'État et l'émergence de la notion de service public en droit. Il va faire de ce dernier, le concept juridique phare de sa théorie de l'État : « *l'État n'est pas, comme on a voulu le faire et comme on a cru quelque temps qu'il l'était, une puissance qui commande, une souveraineté ; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par les*

---

<sup>1</sup> F. RANGEON, *L'idéologie d'intérêt général*, Economica, 1986, p. 22-27.

<sup>2</sup> J. RIVERO, « Existe-t-il un critère du droit administratif », *RDP* 1953, p. 279.

<sup>3</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 2013, p. 71.

<sup>4</sup> L. FONBAUSTIER, « Une tentative de refondation du droit : l'apport ambigu de la sociologie à la pensée de Léon Duguit », *RFDA* 2004, pp. 1053 ; S. PINON, « Le positivisme sociologique : l'itinéraire de Léon Duguit », *RIEJ* 2011, n°2, vol. 67, p. 69 ; M. TOUZEIL-DIVINA, « Relire Duguit en « 3D » : entre droit, politique et sociologie », préface in D. ESPAGNO, Léon Duguit : De la sociologie et du droit, Lextenso-l'Épilogue, 2013, p. 7.

*gouvernants* »<sup>5</sup>. Entendu assurément selon une acception fonctionnelle, le service public est la conséquence concrète de la reconnaissance par les gouvernants du droit objectif. Il y a selon lui, deux types de lois : les lois normatives, et les lois constructives. Les premières reconnaissent l'existence d'un droit objectif, les secondes qui intègrent pleinement le service public, mettent en œuvre ce droit objectif. Dans cette perspective, les services publics sont rendus obligatoires et sont limités par la reconnaissance d'un droit objectif : « *les gouvernants, différenciés des gouvernés et monopolisant la force, doivent employer cette force pour organiser et contrôler le fonctionnement des services publics* »<sup>6</sup>. Or les conséquences générées par cette acception fonctionnelle recèlent encore une part de vérité. Comme l'affirme le professeur DE CORAIL « *L'utilité d'une approche matérielle se révèle essentiellement dans la définition des limites juridiques de l'administration ainsi que dans la détermination des sujétions et des prérogatives qui peuvent être rattachées à une activité donnée* »<sup>7</sup>. Redynamisée par le droit de l'Union européenne, l'approche fonctionnelle de la notion de service public conduit même à un renouvellement de la vision Duguiste en imposant concrètement une délimitation plus fine des missions de service public là où l'approche globale conduisait à des nationalisations générant un monopole injustifié au regard du droit de la concurrence<sup>8</sup>. Réduite au strict nécessaire pour assurer l'interdépendance sociale, la notion de service public devient davantage légitime et indispensable pour la société.

**38. L'intérêt environnemental : droit objectif imposant des services publics environnementaux.** L'actualité de la conception Duguiste du service public trouve une résonance particulière en droit de l'environnement. Parmi les quelques écrits sur le service public de protection de l'environnement, certains tendent principalement à démontrer la correspondance entre le droit de l'environnement et la notion de service public défendue par Léon DUGUIT<sup>9</sup>. Les points de convergence sont nombreux entre l'acception fonctionnelle du service public et le droit de l'environnement. Son caractère finaliste en fait un droit d'intérêt environnemental. La reconnaissance explicite de l'intérêt environnemental par le législateur,

---

<sup>5</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, T. II, « La théorie générale de l'Etat », Première partie : Éléments, fonction et organes de l'Etat », Paris, Ancienne librairie Fontemoing et Cie, 3<sup>e</sup> éd, 1928, p. 59.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> J. -L. DE CORAIL, « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA* 1997, p. 20.

<sup>8</sup> R. KOVAR, « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *RTDE* 1996, p. 215 ; p. 493.

<sup>9</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « L'apparition du service public de protection de l'environnement dans une perspective Duguiste », in Mél. M. PRIEUR, *Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz, 2007, p. 309 ; C. ENCKELL, « De la protection de l'environnement comme renouveau de la conception duguiste des services publics », in *Service public, puissance public : permanence et variations d'un couple mythique*, Mél. A.-S. MESCHERIAKOFF, Bruylant, 2013, p. 111.

véritable loi normative, légitime la création des services publics environnementaux (section I). Érigé en composante à part entière de l'« *interdépendance sociale* », l'intérêt environnemental commande aux personnes publiques d'adopter des lois constructives se traduisant par la réalisation de différentes missions de service public. À cet égard, l'institution du droit de l'homme à l'environnement sain constitue l'outil le plus à même de mettre en exergue les obligations de service public engendrées par la reconnaissance de ce droit objectif (section II).

**PLAN DU CHAPITRE :**

- **Section I :** La reconnaissance de l'intérêt environnemental : Fondement des services publics environnementaux
- **Section II :** Les effets de la reconnaissance de l'intérêt environnemental : L'institution du droit de l'homme à l'environnement



## SECTION I : LA RECONNAISSANCE DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : FONDEMENT DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**39. La sociabilité environnementale : réaction à une forme de violence sociale.** Le phénomène de prise en considération par le droit de la nécessité de préserver les ressources naturelles marque une prise de conscience des gouvernants de l'importance pour l'interdépendance sociale d'assurer la protection de l'environnement. Ce phénomène est impossible à dater. En effet, les exemples de prise en compte des éléments environnementaux par le droit sont nombreux sans qu'on puisse y déceler une fidélité généalogique entre eux ou même simplement l'idée de protéger l'environnement en tant que tel. À la lecture de différents ouvrages et articles, on découvre que la volonté d'assurer la pérennisation de la ressource en eau fait l'objet d'une réglementation soutenue dès l'époque romaine<sup>10</sup> ; la destruction des espèces nuisibles est le fait d'un corps administratif spécifique créé sous le règne de Charlemagne<sup>11</sup> ; la lutte contre la pollution est instituée par une ordonnance de 1350<sup>12</sup> ; la pérennisation de la ressource en bois fait l'objet d'une administration spécifique créée au XIII<sup>e</sup> siècle<sup>13</sup> —le service royal des eaux et forêts— puis d'une réglementation globale avec l'ordonnance de Colbert<sup>14</sup>. Sondant l'histoire avec une incertitude aggravée, A. VAN LANG évoque la naissance du droit forestier à Babylone en 1900 av. J.-C., la création des réserves naturelles sous le règne du pharaon Akhénaton en 1300 av. J.-C., la conservation des animaux sous le règne de l'empereur d'Asoka au III<sup>e</sup> siècle avant J.-C.<sup>15</sup>. Est-ce les formes naissantes du droit de l'environnement ? Sans expression claire d'une intention de protéger l'environnement *per se*, il est permis d'en douter<sup>16</sup>. En somme, la question des origines de l'intérêt environnemental est insoluble car le droit de l'environnement n'a pas d'histoire. À tout le moins, « *une histoire qui dénoue le visage des choses reste à écrire* »<sup>17</sup>. Il est par conséquent communément admis que la sociabilité de la protection de l'environnement n'émerge qu'avec

<sup>10</sup> J. SIRONNEAU, « Genèse et évolution du droit de l'eau en France », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (ss-dir), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Vol. II, p. 195.

<sup>11</sup> F.-F. VILLEQUEZ, *Du droit des destructions des animaux malfaisants ou nuisibles et de la louveterie*, Paris, L. Hachette, 1897, p. 204.

<sup>12</sup> V. INSERGUET-BRISSET, *Droit de l'environnement*, P.U.R, Didact Droit, 2005, p. 10.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> M. DEVEZE, *La grande réformation des forêts sous Colbert (1661-1680)*, École nationale des eaux et forêts, Nancy, 1962. L'auteur montre la réformation qui s'est faite sous l'impulsion de Colbert en différentes régions et expose l'avènement de l'ordonnance de 1669.

<sup>15</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 3.

<sup>16</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2015, 2<sup>e</sup> éd, pp. 12-13, n°25-26.

<sup>17</sup> É. NAIM-GESBERT, « Pour une théorie générale du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°1, p. 5.



la prise de conscience de la part des gouvernants du caractère limité des ressources naturelles. L'intérêt réel porté à l'environnement par les gouvernants est le fruit d'une réaction à une certaine forme de violence<sup>18</sup> générée par le système productiviste<sup>19</sup>. Exploitation intense des espèces et des espaces et développement de l'industrialisation ont ainsi mis en exergue les limites d'un système où l'homme se fait maître et possesseur de la nature<sup>20</sup>. Ces limites génèrent « une prise de conscience des exigences de la solidarité sociale à un moment donné, ce [que Duguit] appelle “la sociabilité” »<sup>21</sup>. Parce que « Chaque évènement ou presque, déclenche le processus normatif, tant il est vrai que le droit a pour fonction de répondre aux attentes sociales »<sup>22</sup>, l'intérêt environnemental émerge des réactions juridiques suscitées par la dégradation notable de l'environnement générée à la fin du 19<sup>e</sup> siècle par la révolution industrielle. Éclaté, le processus normatif crée subrepticement une finalité environnementale faiblement conscientisée<sup>23</sup>. La protection de certains éléments de l'environnement devient « élément de la sociabilité » (§1). Au fur et à mesure de son développement, l'intérêt environnemental va mûrir. Il va faire l'objet d'une reconnaissance explicite qu'à partir des années 1960, point de départ officiel de la construction d'un droit objectif à échelle mondiale (§2).

## **§1. LA LENTE CONSTRUCTION D'UNE SOCIABILITÉ ENVIRONNEMENTALE**

À la recherche de la prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement — soit selon une perspective Duguiste, de l'entrée de la protection de l'environnement dans la « sociabilité » — on remarque que le « haut fond généalogique »<sup>24</sup> de l'intérêt environnemental puise dans des sources juridiques diverses. Avant d'être un droit objectif d'ordre

---

<sup>18</sup> J. UNTERMAIER, « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (ss-dir), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Vol. I, p. 27.

<sup>19</sup> J.-M. LAVIEILLE, *Droit international de l'environnement*, Ellipses, Universités- Droit, 3<sup>e</sup> éd., 2010, p. 19.

<sup>20</sup> F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte Poche, 2012, spécifiquement, « I. La nature-objet ; Descartes et la fabula mundi ».

<sup>21</sup> A-S. MESCHERIAKOFF, « L'apparition du service public de protection de l'environnement. Dans la perspective de la théorie de Léon Duguit », in Mél. M. PRIEUR, *Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz, 2007, p. 320.

<sup>22</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 5

<sup>23</sup> J. FROMAGEAU, « Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976 », in *20 ans de protection de la nature, Hommage en l'honneur de M. DESPAX*, acte du colloque du 28-29 novembre 1996, PULIM, 2001 ; « De la protection implicite à la protection intégrée », in *La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, acte de la journée d'étude SFDE du 12 octobre 2006 à Strasbourg, Presse universitaire de Strasbourg, juillet 2007, pp. 12-17

<sup>24</sup> É. NAIM-GESBERT, « Pour une théorie générale du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°1, p. 5.

environnemental, la nécessité de protéger l'environnement se pare d'alibis multiples. Elle y trouve son soubassement principal dans la protection des espèces et des espaces naturels même si la finalité avouée est principalement d'essence utilitariste (A). La prévention et la lutte contre les pollutions et les nuisances sont un élément ancien de sociabilité. Leur finalité est toutefois d'ordre sanitaire et conduit en tant que telle à noyer le droit de la prévention des nuisances et de la lutte contre les pollutions dans l'approche plus globale de la salubrité et de la santé publiques (B).

#### A. LA PROTECTION DES ESPÈCES ET DES ESPACES NATURELS À FINALITÉ UTILITARISTE

**40. L'ordonnance des Eaux et forêts d'août 1669 : exemple d'une police des ressources naturelles « utiles ».** Les réglementations relatives à la forêt, à l'eau, à la chasse et à la pêche sont liées. Ainsi en témoigne l'ordonnance des Eaux et forêts d'août 1669, véritable codification des textes de l'ancien régime portant principalement sur le droit forestier et accessoirement sur le domaine public fluvial, le droit de chasse et le droit de pêche. En réalité droit de la pêche et droit de la chasse sont régis en grande partie par l'État, car les principaux massifs forestiers et les principaux cours d'eau font partie du domaine royal. L'appropriation de ces biens par l'État s'explique, car *« les bois sont un objet considérable du domaine du Roi, ils sont une des plus belles productions de la nature, tant à cause de leur grande utilité pour la construction des bâtiments, que pour les différents besoins des hommes. Il en est de même de la conservation du gibier dans les forêts, et de celle du poisson dans les rivières : l'un et l'autre exigent pareillement toute l'attention du souverain ; puisqu'ils sont une grande partie de la nourriture des hommes, et que la chasse, ainsi que la pêche, leur fournissent d'ailleurs un exercice et un amusement agréable »*<sup>25</sup>. L'intérêt général de la protection de ces biens implique l'institution d'une police générale en la matière confiée à des officiers et des juridictions spéciales en matière d'Eaux et forêts<sup>26</sup>. Ceux-ci contrôlent prioritairement les forêts Royales sans pour autant délaisser les forêts des ecclésiastiques, des communautés et des habitants pour lesquels est requis un âge minimum pour l'exploitation des bois, une déclaration préalable pour les coupes de futaie, la création de réserves du quart de la superficie en bois pour les communautés. Ces obligations font l'objet de contrôles de la part des officiers royaux dénommés *« droits de*

---

<sup>25</sup> Commentaire sur l'ordonnance des Eaux et Forêts du mois d'Août 1669, 1772, IX.

<sup>26</sup> Titre I à XIV de l'ordonnance

visites »<sup>27</sup>. La protection des forêts est en outre nécessaire pour permettre le développement du gibier aux fins de chasse. En reprenant en grande partie les ordonnances des mois de juin 1601 et juillet 1607<sup>28</sup>, l'ordonnance de Colbert ne contrevient pas au caractère honorifique de l'activité de chasse<sup>29</sup>. Ainsi entendu, le droit de chasse est attaché à la personne du Seigneur et ne peut être affermé. Les restrictions au droit de chasse limitent le sur-prélèvement « *parce que si l'on affermoit le droit de chasse, cela feroit une multitude de chasseurs qui dégarniroient une terre du gibier* »<sup>30</sup>. Il existe des exceptions liées aux lapins qui n'entrent pas dans la chasse d'honneur et aux oiseaux de passage<sup>31</sup>. L'ordonnance interdit certains types de chasse tels que la chasse avec armes à feu dans les forêts notamment de nuit<sup>32</sup> ou encore la chasse aux chiens couchants<sup>33</sup> car ces techniques tendent à dépeupler entièrement une terre de gibier. Le prélèvement de certains nids (faucons, vautours et autres oiseaux de proie) et œufs (caille, perdrix et faisans)<sup>34</sup> est aussi prohibé ainsi que la chasse en certaines saisons lorsqu'elle a lieu à pied ou à cheval avec chien ou oiseaux sur terres ensemencées afin d'éviter de détruire les récoltes<sup>35</sup>. Enfin, l'ordonnance régleme la pêche sur les rivières (et non celle en mer qui fait l'objet d'une ordonnance de la marine du mois d'août 1681) en interdisant la pêche les dimanches et jours de fête<sup>36</sup> ; après le coucher du soleil<sup>37</sup> ; durant le temps de fraye<sup>38</sup> ; avec certains engins de pêche<sup>39</sup> tels que les giles, tramail, furet, espervier, chaslon ; ou encore de bouiller<sup>40</sup> sous chevrin, racines, saules, oziers et terrier ou de porter chainsne et clairon<sup>41</sup> ; de jeter dans la rivière chaux, noix vomiques, coque de Levant et autre drogue ou appâts<sup>42</sup> ; ou

---

<sup>27</sup> J. FROMAGEAU et PH. GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Eyrolles, 1993, p. 15.

<sup>28</sup> Article 1<sup>er</sup> du titre XXX : « *Les ordonnances des Rois nos prédécesseurs sur le fait des chasses, et généralement celles des mois de Juin 1601, et Juillet 1607, seront observées en toutes leurs dispositions, auxquelles nous n'avons point dérogé, et qui ne contiendront rien de contraire à ces présentes* »

<sup>29</sup> A l'origine, le caractère honorifique du droit de chasse est issu de l'ordonnance Charles VI du mois de janvier 1366 qui défendit à « *toute personne non noble, s'il n'est à ce privilégié, ou s'il n'a aveu ou expresse commission à ce, de par personne qui la lui puisse ou doive donner, ou s'il n'est personne d'église, ou s'il n'est bourgeois vivant de ses possessions et rentes* » confirmé par l'ordonnance François Ier (1515) puis par l'ordonnance Henri IV (1601).

<sup>30</sup> Commentaire sur l'ordonnance des Eaux et Forêts du mois d'Août 1669, 1772, p. 372.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Article IV du titre XXX.

<sup>33</sup> Article XVI du titre XXX.

<sup>34</sup> Article VIII du titre XXX.

<sup>35</sup> Article XVIII du titre XXX.

<sup>36</sup> Article IV du titre XXXI.

<sup>37</sup> Article V du titre XXXI.

<sup>38</sup> Article VI du titre XXXI.

<sup>39</sup> Article XL du titre XXXI.

<sup>40</sup> Il s'agit de l'action consistant à battre l'eau pour en faire sortir le poisson et le faire donner dans les filets.

<sup>41</sup> Le clairon est une espèce de trompette utilisée pour attirer le poisson dans les filets.

<sup>42</sup> Article XIV du titre XXXI.

enfin de ne pas rejeter à la rivière les poissons pêchés qui sont en deçà d'une certaine taille<sup>43</sup>. L'énumération de ces quelques dispositions de l'ordonnance de Colbert est démonstrative de l'existence d'une police visant à pérenniser les ressources naturelles utiles même sur propriété privée. La révolution, sacre du droit de propriété et des libertés, va anéantir la réglementation existante.

**41. Les enseignements de la période révolutionnaire : la nécessaire gestion des ressources naturelles.** La révolution est la période d'abolition des privilèges et de remise en cause radicale du pouvoir. Sous l'influence de l'école des physiocrates incarnée par la fameuse maxime du « *laissez-faire, laissez-passer* » dont la paternité est attribuée à VINCENT DE GOURNAY, il s'ensuit une abolition des mesures de gestion des ressources naturelles utiles. Peu appliquée en pratique, l'ordonnance de Colbert est sacrifiée sous l'autel du droit de propriété privé et les forêts des communautés ecclésiastiques et celles appartenant à l'État sont vendues<sup>44</sup> tandis que la pêche et la chasse deviennent des activités libres. Les conséquences sur les ressources naturelles utiles sont désastreuses. Afin de ne pas remettre en cause les acquis de la révolution, les mesures prises sont limitées<sup>45</sup>. La reconquête d'une gestion étatique des ressources naturelles va se matérialiser par l'adoption de textes à partir des années 1820 qui font encore référence aujourd'hui. Fondus au sein de l'ordonnance de Colbert, droit forestier, de l'eau, de la pêche et de la chasse vont devenir autonomes. Ainsi est créé le code forestier en 1827, car « *la conservation des forêts est l'un des premiers intérêts de sociétés, et par conséquent l'un des premiers devoirs des gouvernemens [puisque] tous les besoins de la vie se lient à cette conservation : l'agriculture, l'architecture, presque toutes les industries, y cherchent des alimens et des ressources que rien ne pourrait remplacer* »<sup>46</sup>. Deux ans plus tard, est créé la loi de police sur la pêche fluviale le 15 avril 1829, car les abus de la pêche fluviale « *nuisirent à la régénération des poissons qui, dans le temps du frai, remontent les eaux de la mer dans les fleuves [et] on s'aperçoit de la rareté d'un objet important de consommation, et de l'impossibilité de repeupler les rivières, si l'on ne se hâtait de remettre à exécution les*

---

<sup>43</sup> Article XII du titre XXXI.

<sup>44</sup> J. FROMAGEAU et PH. GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Eyrolles, 1993, p. 15 ; F. MEYER, *Législation et politiques forestières*, éd. Berger-Levrault, coll « L'administration nouvelle », 1968, p. 28-31.

<sup>45</sup> L'exemple de la chasse est topique. A peine l'abolition des privilèges proclamée par le décret du 4-11 août 1789 sur l'abolition du droit exclusif de chasse qu'est adopté la loi du 28-30 avril 1790 sur l'exercice du droit de la chasse pour rétablir provisoirement un certain ordre ne vue de la préservation du gibier.

<sup>46</sup> Exposé des motifs du projet de code forestier présenté par le Vicomte DE MARTIGNAC, Ministre d'Etat, Commissaire du Roi, à la chambre des Députés, séance du 29 décembre 1826 reproduit in *Code forestier annoté par Charles De Vaulx et Jacques Foelix*, Paris, Chez L'Huillier, 1827, p. 1.

*mesures de police prescrites par les règlements* »<sup>47</sup>. Enfin, le 3 mai 1844 est voté la loi sur la police de la chasse le 3 mai 1844, car « *il fallait, par des mesures sages et énergiques, réprimer [la coupable industrie du braconnage], pourvoir à la conservation des récoltes, et garantir le gibier d'une destruction imminente* »<sup>48</sup>. L'ensemble de ces réglementations est marqué par une approche propriétaire mettant en exergue le caractère utilitariste de la protection des espaces et des espèces. Ainsi, le code forestier distingue les forêts des particuliers de celles de l'État ; la loi de police sur la pêche fluviale distingue les droits de pêche exercés au profit de l'État sur les eaux navigables et flottables de ceux exercés par les riverains sur les eaux non navigables et flottables et laisse de côté le poisson des étangs<sup>49</sup> ; la loi sur la police de la chasse interdit la chasse sur propriété d'autrui sans son consentement et laisse au propriétaire le droit de détruire en tout temps les animaux malfaisants, nuisibles et bêtes fauves par tout moyen, elle rétablit le permis de chasse et détermine les périodes et modes de chasse. La réglementation ultérieure ne fera que poursuivre le développement de ces politiques utilitaristes — exploitation de la ressource en bois, en gibier et en poisson en conciliant droit de propriété et intérêts économiques autres — confortées par une approche comparable en droit international<sup>50</sup>. Ainsi, l'exploitation économique des espèces et espaces se plie aux « lois de la nature » pour permettre la pérennité de la ressource. En marge de cette approche utilitariste, l'exploitation excessive des ressources forestières met à jour l'intérêt environnemental de protection de ce milieu naturel dans son aspect sécurité publique.

**42. La fonction protectrice de la forêt : fondement de l'intérêt environnemental.** La forêt remplit de multiples services écologiques parmi lesquels figurent en première ligne ceux de la défense contre les érosions et de régularisation du régime des eaux appréhendés en tant que tels par le droit<sup>51</sup>. Or, le rôle écologique de la forêt est bien connu lors de l'élaboration du code forestier comme en atteste son exposé des motifs : « *ce n'est pas seulement par les richesses qu'offre l'exploitation des forêts sagement combinée qu'il faut juger de leur utilité ; leur existence même est un bienfait inappréciable pour les pays qui les possèdent, soit qu'elles*

---

<sup>47</sup> Exposé des motifs in J. -J. BAUDRILLARD, Code de la pêche fluviale : avec un commentaire des articles de la loi du 15 avril 1829 sur la police de la pêche fluviale, vol I, Arthus Bertrand, 1829, pp. 3-4.

<sup>48</sup> Exposé des motifs de la loi in J.-B. DUVERGIER, *Code de la chasse, ou commentaire de la loi du 3 mars 1844 sur la police de la chasse*, Paris, 1844, p. 3.

<sup>49</sup> J. DE MALAFOSSE, *L'eau qui endort*, Economica, 1989, p. 20.

<sup>50</sup> La convention de Berne sur la lutte contre le phylloxera vastatrix, la convention de La Haye du 6 mai 1882 sur la police de la pêche en mer du Nord ; la convention de 1902 relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, le traité de Washington du 7 février 1911 sur la protection des phoques à fourrure ; la convention de Genève du 24 septembre 1931 sur la réglementation de la chasse à la baleine.

<sup>51</sup> F. MEYER, *Législation et politiques forestières*, éd. Berger-Levrault, coll « L'administration nouvelle », 1968, p. 142-170.

*protègent et alimentent les sources et les rivières, soit qu'elles soutiennent et raffermissent le sol des montagnes, soit qu'elles exercent sur l'atmosphère une heureuse et salubre influence*<sup>52</sup> ». Les mesures de lutte contre l'érosion à propos de la fixation des dunes existaient déjà avec le décret du 14 décembre 1810 *relatif à la plantation des dunes* complété par une réglementation spéciale appliquée en certains lieux tels que pour les Dunes de Gascogne<sup>53</sup>. À ces mesures spécifiques, des mesures de gestion plus générales vont être prises suite aux défrichements intenses réalisés pendant la période post-révolutionnaire. Ainsi, la loi du 9 Floréal an IX (29 avril 1803) défendit pendant 25 ans les défrichements des bois des particuliers sans autorisation préalable ; le code forestier renouvela pour une période de 20 ans le dispositif et la loi du 18 juin 1859 le pérennisa. Or la lecture de l'article 220 du code forestier tel qu'issu de cette loi est sans ambiguïté. L'opposition au défrichement se justifie principalement pour préserver les fonctions écologiques de la forêt : « *maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ; [...] défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents ; [...] existence des sources et cours d'eau ; [...] protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements des sables ; [...] défense du territoire dans la partie de la zone frontière qui sera déterminée par un règlement d'administration publique [...] salubrité publique* »<sup>54</sup>. Face aux dégradations importantes du massif forestier français, cette réglementation générale n'était pas suffisante pour que la forêt joue pleinement son rôle de protection, surtout en montagne. Sous l'influence de SURELL<sup>55</sup> et de GUICHET<sup>56</sup> qui portent à connaissance de l'opinion publique les liens de cause à effet entre les défrichements en montagne aux fins de développer la culture et le pâturage et la recrudescence des phénomènes torrentiels, le corps législatif adopte la loi du 28 juillet 1860 *sur le reboisement des montagnes*, esquisse de la grande loi du 4 avril 1882 *relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne* (D.P. 82. 4. 89) qui fonde toujours la législation actuelle. Enfin, la préservation des fonctions écologiques de la forêt est renforcée par le dispositif de forêt de

---

<sup>52</sup> Exposé des motifs du projet de code forestier présenté par le Vicomte DE MARTIGNAC, Ministre d'Etat, Commissaire du Roi, à la chambre des Députés, séance du 29 décembre 1826 reproduit in *Code forestier annoté par Charles De Vaulx et Jacques Foelix*, Paris, Chez L'Huillier, 1827, p. 2.

<sup>53</sup> Ordonnance du 5 février 1817 *relative à la fixation et à l'ensemencement des dunes dans les départements de la Gironde et des Landes*. Pour une étude sur la forêt de Gascogne : S. CHARBONNEAU, « Protection de la forêt de Gascogne et désagrégation du droit », *Rev. jur. env.* 1977, n°3, p. 240 et n°4, p. 347.

<sup>54</sup> Ancien article 220 du code forestier reproduit in G. GRIOLET, H. BOURDEAUX (ss-dir), *Code forestier*, suivi des lois sur la pêche et la chasse et Code rural avec annotations d'après la doctrine et la jurisprudence et renvois aux publications Dalloz, Dalloz, 26<sup>e</sup> éd., 1931, p. 113.

<sup>55</sup> A. SURELL, *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, Carilian-Gœury et V<sup>or</sup> Dalmont, Editeurs, 1841, 5<sup>e</sup> partie, « Des moyens opposés aux torrents », p. 157 et suivantes.

<sup>56</sup> GUICHET, *Législation de la restauration et de la conservation des terrains en montagne*, Nancy, 1887.

protection issu de la loi du 28 avril 1922, car « *l'interdiction de défricher, c'est-à-dire de changer l'utilisation forestière du sol pour une autre destination, ne donne pas une garantie suffisante en matière de protection du sol* »<sup>57</sup>. Non exprimé en tant que tel, l'intérêt environnemental fait l'objet d'un développement normatif fourni au sein du droit forestier autorisant une protection de la forêt indépendante de la finalité d'exploitation des ressources ligneuses. Limitée aux espaces naturels forestiers, cette protection est complétée au début du 20<sup>e</sup> siècle par une approche esthétique de la protection des espaces et des espèces naturels.

**43. L'approche esthétique : prémice d'une protection des espaces et des espèces « non économiquement utiles ».** La protection des espaces et des espèces pour des considérations autres qu'économiques est apparue en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sous l'influence de l'école romantique et avec l'impulsion de quelques organismes privés - « *le Touring club de France* », la « *société Nationale d'Acclimatation* » et surtout la « *société de Protection des Paysages de France* »<sup>58</sup> — avant que le législateur n'intervienne par la loi du 21 avril 1906 *organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique*<sup>59</sup>. Calque de la loi du 30 mars 1887 *relative à la protection des monuments historiques et mégalithiques*, la loi organise un système de classement par une commission départementale pour les propriétés foncières dont la conservation était justifiée par un intérêt général artistique ou pittoresque<sup>60</sup>. Alors que la nécessité de protéger les sites se faisait jour au niveau mondial<sup>61</sup>, cette loi fut peu appliquée. Aussi, le législateur est intervenu une seconde fois par la loi du 2 mai 1930 *sur la protection des sites*. Celle-ci ne se limite plus à conserver « *les richesses esthétiques* »<sup>62</sup> et « *les beautés naturelles de notre pays* »<sup>63</sup>, car son champ d'application s'élargit aux sites et monuments naturels d'intérêt historique, scientifique ou légendaire. Il s'agit « *du vrai point de départ de la*

---

<sup>57</sup> F. MEYER, *Législation et politiques forestières*, éd. Berger-Levrault, coll « L'administration nouvelle », 1968, p. 149.

<sup>58</sup> J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la Nature et de l'environnement*, LGDJ., 1973, p. 46-47. L'auteur retrace l'historique du système de protection.

<sup>59</sup> Cf. aussi A. OUSTRIC, *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages en France*, Université Aix-Marseille, 1975, p. 20 et suivantes. L'auteur précise que cette volonté de protection est aussi et surtout le résultat des conséquences désastreuses de la révolution industrielle sur les paysages.

<sup>60</sup> Sur le régime juridique du dispositif : A. OUSTRIC, *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et paysages en France*, Université Aix-Marseille, 1975, pp. 174-324 ; R. DE BELLESCIZE, « Le problème de la répartition des compétences en matière de protection des sites », *JCP* 1975. I. 2702.

<sup>61</sup> Lois prussiennes du 2 juin 1902 et du 15 juillet 1907 ; loi Hessoise du 16 juillet 1902 ; loi Saxe du 10 mars 1909... Cf. J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la Nature et de l'environnement*, LGDJ., 1973, p. 47.

<sup>62</sup> Circulaire administrative de la direction des eaux et Forêts relevant du ministère de l'agriculture à l'attention des Conservateurs des eaux et forêts in *La Loi pour la protection des sites et monuments naturels, texte, documents et commentaires relatifs à son application*, Paris, 1909, p. 5.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

protection des espaces naturels en tant que telle, mais dans un but esthétique »<sup>64</sup> non étranger au droit international<sup>65</sup>. L'insertion du critère scientifique légitimera ensuite la création de l'institution des réserves naturelles par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1957. Pierre angulaire du droit de l'environnement<sup>66</sup>, l'approche scientifique apparaît avec acuité dès lors que l'on aborde l'histoire du droit de la prévention des pollutions et des nuisances.

## B. LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES NUISANCES À FINALITÉ SANITAIRE

**44. L'aérisme : fondement scientifique du droit des nuisances.** Le savoir scientifique issu de l'ancien régime est pour grande partie une redécouverte des enseignements de la médecine hippocratique et plus spécifiquement du *Traité Des Airs, Des Eaux et Des Lieux* qui a conduit à l'aérisme. Se constitue dès le XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècle un réel « *pouvoir médical* »<sup>67</sup> qui assiste l'administration dans l'élaboration de politiques sanitaires. Ainsi que le résume Nicolas DELAMARE dans son célèbre *Traité de la Police* qui condense la réglementation de police de l'ancien régime en matière de santé : « *la salubrité de l'air qui nous environne, et que nous respirons, la pureté de l'eau et la bonté des alimens qui nous servent de nourriture, sont les trois principaux soutiens de la santé ; ainsi pour conserver au public un si grand bien, et prévenir les maladies qui le pourroient troubler, il est du soin des officiers de Police, de remédier autant qu'il est possible, que l'air ne soit infecté, que l'eau et les autres vivres ne soient corrompus* »<sup>68</sup>. Dans cette optique résolument sanitaire, il convient de « *prévenir les maladies avant leur naissance ; procurer la guérison de celles qui paroissent et si elles sont contagieuses, prendre toutes les mesures pour en arrêter le progrès* »<sup>69</sup>. Pour ce faire, il est nécessaire de paver les rues pour en faciliter le nettoyage, car « *c'est la putréfaction des ordures qui s'y amassent, quand le nettoyage en est négligé, qui envoie dans l'air les exhalaisons et les vapeurs les plus malignes* »<sup>70</sup> ; d'assurer la propreté intérieure des maisons

---

<sup>64</sup> A. CHARLEZ, « La protection des espaces » in M. CORNU et J. FROMAGEAU, *Genèse du droit de l'environnement*, Vol. II, L'Harmattan, 2001, p. 264.

<sup>65</sup> Convention de Washington du 12 octobre 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique.

<sup>66</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, VUB, Press-Bruylant, 1999.

<sup>67</sup> J. -P. BAUD, « Le voisin protecteur de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1978, n°1, p. 17.

<sup>68</sup> N. DELAMARE, *Traité de la police*, J. et P. Cot, Paris, 1705, T1, p. 534.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibid*, p. 535



en imposant des latrines privées<sup>71</sup> ; d'écarter les pratiques de certaines professions dans les villes — défense de faire couler dans les rues le sang des abattis, défense de faire nourrir lapins, lièvres, porcs, poules dans les maisons<sup>72</sup> — ou encore d'éloigner certaines activités professionnelles particulièrement nuisibles de la ville<sup>73</sup>. Des mesures complémentaires sont prises pour sauvegarder la salubrité de l'eau face aux rejets qui peuvent être faits dans les cours d'eau. Il est nécessaire d'empêcher que le nettoyage des ordures de la ville ne soit jeté ou ne s'écoule dans la rivière et d'éloigner du milieu de la ville des métiers qui usent de l'eau et la souillent afin de les déplacer en aval des cours d'eau<sup>74</sup>. Ce bref parcours du traité de la police de DELAMARE atteste de l'existence d'une réelle police des nuisances sous l'ancien régime ayant pour objectif principal la salubrité de l'air dans les villes. Les activités non domestiques les plus à même de corrompre l'air sont couvertes par le remède de l'éloignement, véritable panacée pour lutter contre les matières en putréfaction. Cet héritage scientifique et juridique va faire l'objet d'une systématisation par le décret du 15 octobre 1810.

**45. Le décret impérial du 15 octobre 1810 : fondement juridique du droit des nuisances.** Au XIX<sup>e</sup> siècle, la densification des villes et le développement de l'industrie amènent son lot d'insalubrité suscitant une réaction des pouvoirs publics : le décret impérial du 15 octobre 1810. Véritable « *charte de la lutte contre les nuisances industrielles* »<sup>75</sup>, le décret impérial est élaboré à la suite de deux rapports successifs de la section de chimie de l'Institut<sup>76</sup>. Il use des techniques juridiques qui irriguent encore le droit moderne de la prévention des pollutions et des nuisances : éloignement des activités nuisibles de la ville, classification des établissements selon leur dangerosité et application d'un régime juridique adapté à chaque classe (autorisation préalable, déclaration préalable ou liberté d'exercice), police spéciale et enquête *de commodo* et *incommodo*. Ce qui change avec le décret impérial, ce ne sont donc pas les techniques juridiques utilisées — le principe d'éloignement est de rigueur —, mais bien leur généralisation par une réglementation qui passe de l'autorité locale à l'autorité étatique<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> Sentence de Police du 8 mars 1697 qui enjoint à tous propriétaires de faire faire des latrines en leurs maisons, qui contient quelques autres dispositions pour maintenir la salubrité de l'air.

<sup>72</sup> Ordonnance de Police du 22 avril 1668 pour maintenir la pureté de l'air à Paris.

<sup>73</sup> Sentence du 4 novembre 1486 du châtelet de Paris pour éloigner du milieu de la ville, les fourneaux de Potiers de terre ; ordonnance du 10 juin 1701 contre les Chiffonniers qui infectent l'air par les immondices de leur profession.

<sup>74</sup> Arrêt du Conseil du 28 octobre 1672 pour éloigner les Tanneurs et les teinturiers du milieu de la ville de Paris ; Ordonnance du 20 octobre 1702 de police contre les tanneurs et les Mégiciens du Faubourg S. Marcel qui infectoient la rivière de Seine.

<sup>75</sup> P. GOUSSET, *Le droit des établissements classés, dangereux, insalubres et incommodes*, Dunod, 1967, p. 6.

<sup>76</sup> Rapport du 26 frimaire an XIII et rapport de 1809.

<sup>77</sup> C. CONSTANT, *Code des établissements industriels classés*, Paris, A. Durant et Pedone-Lauriel, 1881, p. 6 : « Nous avons tout lieu de penser que presque toutes les dispositions sur la matière émanaient des autorités locales,

Fondateur car d'application générale, le décret impérial s'inscrit dans un mouvement continu issu de l'ancien régime, à ceci près que s'opère une rupture dans la finalité poursuivie. D'une finalité sanitaire, on en vient à une finalité industrielle prédominante tempérée néanmoins par l'intérêt du voisin.

**46. Le droit originel des installations classées : un droit de défense des intérêts des industriels.** Lors de l'élaboration du décret impérial, le pouvoir médical qui assiste l'administration est supplanté par le pouvoir industriel<sup>78</sup> qui entend défendre ses intérêts. Ainsi peut-on lire dans le rapport du 26 frimaire an XIII qu'« *il s'agit de décider si le voisinage de certaines fabriques peut être nuisible à la santé [...] Cette solution est d'autant plus urgente, elle est devenue d'autant plus nécessaire, que le sort des établissements les plus utiles, nous dirons plus, l'existence de plusieurs arts, a dépendu jusqu'ici de règlements de police, et que quelques-uns repoussés loin des approvisionnements de la main-d'œuvre ou de la consommation, par les préjugés, l'ignorance ou la jalousie, continuent à lutter avec désavantage contre les obstacles sans nombre qu'on oppose à leur développement* »<sup>79</sup>. Cette promotion de l'industrie par les hygiénistes se fait par ignorance. Le savoir repose essentiellement sur l'odorat<sup>80</sup>. Le miasme est l'air contaminé par la putréfaction des matières organiques qui dégagent des odeurs devenues insupportables pour le voisin. Le critère de l'odeur est au centre de la classification des activités professionnelles, car il est censé répondre tant à une approche sanitaire qu'à une approche conciliatrice entre les activités professionnelles et le voisinage. Dans cette optique, l'éloignement est exigé pour les établissements de première classe incluant les arts dont « *les opérations laissent échapper dans l'atmosphère, par suite de putréfaction ou de fermentation, quelques émanations gazeuses qu'on peut regarder comme incommodes par leur odeur ou dangereuses par leurs effets* » soit le rouissage du lin et du chanvre, la boyauderie, les boucheries, les tanneries, les brasseries... alors que figure dans la seconde classe « *tous ceux ou l'artiste, opérant par le moyen du feu, développe et dégage, en vapeur ou en gaz, divers principes qui en sont plus ou moins désagréables à respirer, et sont réputés plus ou moins nuisibles à la santé* » tels que la fabrication des acides, les préparations de mercure et de plomb qui peuvent être réalisés dans l'enceinte des villes moyennant quelques

---

*et l'on peut affirmer que les autorités communales eurent seules la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. D'ailleurs à partir du XVIIIe siècle, les règles étaient à peu près les mêmes qu'aujourd'hui, quoiqu'elles fussent appliquées par des autorités différentes ».*

<sup>78</sup> J.-P. BAUD, « Le voisin protecteur de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1978, n°1, p. 23.

<sup>79</sup> C. CONSTANT, *Code des établissements industriels classés*, Paris, A. Durant et Pedone-Lauriel, 1881, p. 9.

<sup>80</sup> A. CORBIN, *Le miasme et la jonquille. L'odorat et l'imaginaire sociale XVIIIe-XIXe siècle*, 1986, Flammarion, pp. 11-23.

précautions dont l'accomplissement est surveillé activement par l'administration. L'hygiéniste croit en la science et surtout croit en l'industrie pour réduire les nuisances. « *Sa foi scientifique reposait sur un dogme économique : l'industrie moderne parviendrait à détruire les nuisances de toutes sortes et à recycler tous les déchets parce que toutes ces opérations seraient un jour reconnues comme des sources de profit* »<sup>81</sup>. L'administration est donc bienveillante envers le monde industriel en régularisant, si besoin est, les industries ne possédant pas d'autorisation<sup>82</sup>. L'intérêt industriel trouve pour limite le voisin, principal protégé par le décret impérial, car principal contestataire des nuisances notamment devant le juge judiciaire à travers la notion de trouble de voisinage<sup>83</sup>. Les finalités de cette réglementation ne seront élargies qu'ultérieurement au champ de la salubrité publique par la loi du 19 décembre 1917 *relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes*. Le décret impérial n'est toutefois pas l'unique dispositif qui a pour finalité la santé publique. Si l'autorité locale s'est vue déposséder de la police des nuisances industrielles, elle demeure compétente pour assurer la sûreté et la salubrité publique en général.

**47. Un dispositif en concurrence avec les pouvoirs de police du maire.** La prévention des atteintes à la salubrité publique est l'un des royaumes de la police administrative générale partagée entre le maire et les autorités étatiques. Le décret impérial ne fait qu'extirper une partie de cette police aux autorités locales dans un souci d'uniformisation. La compétence du maire en matière de salubrité publique consacrée par l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 *relative à la constitution des municipalités* et l'article 3 du titre XI de la loi du 16-24 août 1790 *sur l'organisation judiciaire*<sup>84</sup> demeure. Elle est par ailleurs renforcée par l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 ainsi que par la loi du 15 février 1902 qui attribue au maire la police spéciale en matière de santé publique impliquant notamment l'élaboration d'un règlement sanitaire, des mesures en matière de prophylaxie contre les maladies transmissibles, des mesures générales de salubrité et d'assainissement urbain et des mesures générales de salubrité de la voie publique<sup>85</sup>. D'une manière générale, la prévention des pollutions et des nuisances

---

<sup>81</sup> J.-P. BAUD, « Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXe siècle », *Rev. jur. env.* 1981, n°3, p. 208.

<sup>82</sup> J. MAKOWIAK, « L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation de libéralisme et renforcement des contraintes, *JCP A* 2013, n°4, 2015.

<sup>83</sup> C. JALLAMION, « Contribution à une histoire du droit privé de l'environnement : la lutte du juge judiciaire contre les pollutions et les nuisances, *BDEI* 2009, n°2, suppl n°19 *Perspective d'un droit privé de l'environnement, à la recherche d'un statut juridique du bioacteur*.

<sup>84</sup> Th. DUCROCQ, *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, Paris Ernest Thorin, 1886, p. 207. L'auteur expose les sources textuelles de l'article 97 de la loi municipale.

<sup>85</sup> P. SEYTRE, *Des droits et des devoirs des maires en matière d'administration sanitaire (loi du 15 février 1902)*, Auxerre, 1909.

s'opère par le prisme de la salubrité et de la santé publique. L'environnement n'est protégé que par ricochet. D'un point de vue finaliste, il paraît douteux de considérer que le décret de 1810 est « *l'une des dates de naissance de la modernité du droit de l'environnement* »<sup>86</sup>, car son objectif est de concilier intérêt industriel et protection des voisins. Son caractère fondateur est à chercher dans sa méthode plus que dans sa finalité. Alors que la police administrative générale protège l'environnement uniquement lorsqu'il entre dans le giron des thématiques de la sécurité publique, salubrité publique et de la tranquillité publique ; alors que la police de la santé publique n'a pour finalité que la protection de l'homme et fera l'objet d'un code spécifique ; la police spéciale des établissements dangereux, insalubres et incommodes faisait figure de cavalier solitaire avant d'être attribuée au premier ministère de l'Environnement en 1971 et de devenir l'archétype des différentes polices de prévention des nuisances et des pollutions.

**48. Un droit objectif en germe.** L'absence explicite de l'intérêt environnemental dans cette législation pilier du droit des nuisances qu'est le décret impérial de 1810, tout comme l'absence explicite de l'intérêt environnemental dans la législation relevant du droit de la protection des espaces et des espèces attestent d'une protection de l'environnement indirecte et non avouée dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Marqué par des lois spéciales — décret impérial de 1810, code forestier de 1927, loi sur la pêche fluviale de 1829, loi sur la police de la chasse de 1844, loi de 1930 sur la protection des sites — l'intérêt général de protection de certains éléments de l'environnement — forêt, gibier, poisson, air, eau, sites - est manifeste sans que cet intérêt général ait une finalité environnementale. Les principales techniques juridiques du droit de l'environnement existent, mais seule la manifestation de la valeur environnementale permet l'existence d'un droit objectif de protection de l'environnement. On a une sociabilité environnementale erratique qui ne demande qu'à faire l'objet d'une récupération de la part des gouvernants. Elle n'interviendra qu'à partir des années 1960.

---

<sup>86</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°29, p. 14.

## §2. VERS LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT OBJECTIF MONDIAL DE L'ENVIRONNEMENT

**49. Dans les mots réside l'intention.** Infiltré au sein d'intérêts généraux d'ordre économique, esthétique ou sanitaire, l'intérêt environnemental ne possédait pas d'un dispositif sémantique propre. L'identification de cette nouvelle finalité s'accompagne de la création d'un vocabulaire nouveau, car « *la nouvelle préoccupation doit pouvoir être nommée dans le langage qui est à la fois le premier vecteur de communication sociale et donc de sociabilité et l'instrument de l'expression du droit* »<sup>87</sup>. L'intérêt environnemental implique que dans la dénomination soit retranscrite l'intention de protéger l'environnement. Cette intention s'exprime à partir des années 1960. L'évolution est fulgurante. En 1957 avec le dispositif des réserves naturelles, l'intérêt environnemental est maladroitement identifié sous l'appellation d'« *intérêt scientifique* ». Avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juillet 1960 *relative à la création des parcs nationaux*, l'intérêt environnemental est esquissé. Il s'agit d'un intérêt spécial attaché à « *la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général d'un milieu naturel* ». Ces premiers pas vers la reconnaissance explicite d'un droit objectif de l'environnement seront bousculés par d'autres. L'« *équilibre biologique* » introduit en droit forestier par la loi du 6 août 1963 ou encore « *le patrimoine biologique* », les « *habitats* », les « *biotopes* » et même l'« *environnement* » introduits par la loi du 10 juillet 1976 déferlent et marquent l'apparition « *d'un ordre juridique qui, par la quête d'un juste accord du mot à la chose au plus près de l'équité naturelle, fondé sur la science, vise la sauvegarde de la biodiversité et tend à définir des droits à l'environnement constitutifs d'un nouvel humanisme* »<sup>88</sup>. En somme, l'approche nominaliste du droit de l'environnement défendue par É. NAIM-GESBERT<sup>89</sup> est l'aboutissement de la consécration d'un droit objectif de l'environnement, car « *La loi n'est pas la désignation pure d'une fiction, le fruit du seul raisonnement — fût-il syllogisme. La loi est autre chose, au-delà de la logique qui étincelle.*

---

<sup>87</sup> A.- S. MESCHERIAKOFF, « L'apparition du service public de protection de l'environnement dans la perspective de Léon Duguit », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 314.

<sup>88</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°21, p. 12.

<sup>89</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2014, n°18-20, p. 10 et n°42-43, p. 21-22 ; « L'unification du droit international de l'environnement par la quête du mot juste », *L'observateur des Nations Unies*, 2011, n°30, pp. 113-119. « Biodiversité et changement climatique : la méthode et le discours. Des mots du droit au droit des mots », *Rev. jur. env.* 2012, pp. 295-303 ; « Pour une théorie générale du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°1, pp. 7-8 ; « Un droit avec l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°2, pp. 213-214.

*Une intention* »<sup>90</sup>. Cette intention s'exprime de manière généralisée en droit à partir des années 1970 et fait advenir un droit objectif d'envergure mondiale (A). Il ne s'agit que d'un point de départ. Avec A.-S. MESCHERIAKOFF, on constate qu'« *il est donc logique si nous reconnaissons la protection de l'environnement comme une obligation du droit objectif, qu'elle ait donné lieu à une production législative positive qui non seulement exprime le droit objectif, mais en outre contribue à son évolution par une autoconstruction de ce droit de l'environnement* »<sup>91</sup>. Affiché en plein jour, l'intérêt environnemental acquiert un caractère auto poétique conduisant *in fine* à un droit de l'environnement jeune mais déjà mature<sup>92</sup>. Son développement consolide son caractère de droit objectif (B).

#### A. L'AVÈNEMENT D'UN DROIT OBJECTIF D'ENVERGURE MONDIALE

**50.** Dans la course à la reconnaissance du droit objectif de protection de l'environnement, droit international et droit national sont côte à côte. Tous deux ont construit pièce par pièce une réglementation des éléments environnementaux d'essence utilitariste préfigurant le droit moderne de l'environnement. Le tournant décisif se fait à partir des années 1970 ou en droit international s'est tenu du 5 au 16 juin 1972 la conférence mondiale sur l'environnement qui érige dans une déclaration la protection de l'environnement au rang de droit objectif (1) alors qu'en droit interne est adopté le 10 juillet 1976 la première grande loi sur la protection de l'environnement (2).

##### 1. Le cap fixé par la communauté internationale : la déclaration de Stockholm

**51.** À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'environnement est un enjeu planétaire. La prise de conscience des gouvernants et de l'opinion est facilitée par la sortie de certains ouvrages qui attirent l'attention sur le caractère global de la menace environnementale<sup>93</sup> et représentée notamment d'un point de vue institutionnel par la création de l'UIPN<sup>94</sup>. Il existe déjà en 1950 plusieurs tentatives de lutte contre la pollution de la mer comme la Convention de

---

<sup>90</sup> É. NAIM-GESBERT, « Un droit avec l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°2, pp. 213-214.

<sup>91</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « L'apparition du service public de protection de l'environnement dans la perspective de Léon Duguit », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 317.

<sup>92</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 231.

<sup>93</sup> F. OSBORN, *Our Plundered Planet*, Boston, Little Brown, 1948 ; trad. fr., *id.*, *La Planète au pillage*, trad. de l'angl. par Maurice Planiol, Paris, Payot, 1949 ; W. VOGT, *Road to Survival*, New York, Sloane Associates, 1948 ; trad. fr., *id.*, *La Faim du monde*, introd. de Bernard M. Baruch, trad. de l'angl. par Isabelle Rollet, Paris, Hachette, 1950.

<sup>94</sup> Créée en septembre 1948.

Londres du 12 mai 1954 *pour la prévention de la pollution des mers par des hydrocarbures* ou d'autres traités tel que le traité *sur l'Antarctique* du 1<sup>er</sup> décembre 1959. Ainsi que l'indique J.-P. BEURIER, « *pièce par pièce, se mettent en place les premiers éléments d'une législation internationale relative à la protection de l'environnement* »<sup>95</sup> se conjuguant avec l'élaboration de certains principes fondamentaux dégagés par les affaires de la *Fonderie de Trail*<sup>96</sup> et *détroit de Corfou*<sup>97</sup>. « *La formation d'une conscience mondiale, seule base réelle d'une véritable communauté internationale* »<sup>98</sup> est décelable à partir des années 1960. Le Conseil de l'Europe fera figure de précurseur en faisant adopter par le comité des Ministères le 8 mars 1968 la résolution (68) 4 portant approbation d'une Déclaration de principes sur la lutte contre la pollution de l'air puis le 6 mai 1968 une charte de l'eau. Le 30 juillet de la même année, le Conseil économique et social des Nations unies adopte la résolution 1346 (XLV) « *Question de la convocation d'une conférence internationale sur les problèmes du milieu humain* » au sein de laquelle il constate que « *la qualité du milieu humain se dégrade constamment et rapidement sous l'action de facteurs tels que la pollution de l'air et des eaux, l'érosion et autres formes de détérioration du sol, les effets secondaires des biocides, déchets et bruits* », et est convaincu « *de la nécessité urgente d'intensifier, à l'échelon national et international, les actions destinées à limiter la dégradation du milieu humain, et lorsque cela est possible, à y mettre un terme, ainsi qu'à protéger et à améliorer l'environnement naturel dans l'intérêt de l'homme* ». Le 3 décembre de la même année, l'assemblée générale des Nations unies adopte la résolution 2398 (XXIII) « *Problèmes du milieu humain* » qui prévoit l'organisation d'une conférence mondiale sur l'environnement. Avec plus de 6000 personnes, il s'agit d'une des plus grandes conférences jamais organisées en droit international. Bien que ce colossal regroupement fut parfois moqué<sup>99</sup>, il atteste néanmoins d'un fait important : les problématiques

---

<sup>95</sup> J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Pedone, EI, 4<sup>e</sup> éd., 2010, p. 39. L'auteur retrace la naissance et les évolutions du droit international de l'environnement en évoquant sa « préhistoire », sa « formation » et sa consolidation.

<sup>96</sup> Sentence arbitrale du 11 mars 1941, *Fonderie du Trail (Etats-Unis c. /Canada)*, RSA, vol. III, pp. 1905-1982. Pour une étude intéressante sur l'affaire de la *Fonderie de Trail* voir G. F. FITZGERALD, « Le Canada et le développement du droit international : La contribution de l'affaire de la *Fonderie de Trail* à la formation du nouveau droit de pollution atmosphérique transfrontière », *Études Internationales*, 1980, Vol 11, n°3, p. 393.

<sup>97</sup> Affaire du Détroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949 : CIJ. Recueil 1949, p. 4.

<sup>98</sup> A. KISS, J.-D. SICAULT, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm 5-16 juin 1972) », *AFDI*, Vol. 18, 1972, p. 606.

<sup>99</sup> Ainsi que le relevaient A.-C. Kiss et J.-D. SICAULT « *De bons esprits étaient tentés de voir dans les allées et venues de quelques 6000 personnes d'une enceinte à l'autre de la conférence [...] un vaste 'jamboree' sur l'environnement. Cette impression pouvait être renforcée par le spectacle des costumes exotiques ou asiatiques à cause du beau temps et par la contemplation de nombreuses manifestations parallèles pas toujours traditionnelles dont la conférence était 'accompagnée'. Certaines de ces manifestations avaient d'ailleurs été prévues, dans un souci de bonne organisation, pour absorber le trop-plein d'observateurs ou de journalistes qui n'auraient pu*

environnementales regroupent et intéressent à l'échelle mondiale. Après un travail considérable des différentes commissions, la Conférence débouche sur la déclaration sur l'environnement, un plan d'action comprenant 109 recommandations et 4 résolutions. Instrument non juridiquement contraignant, la déclaration demeure la retranscription au niveau mondial du devoir de protéger l'environnement par les gouvernements. Le premier point du préambule affirme que « *l'homme est à la fois créature et créateur de son environnement [...] les deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être* » alors que le deuxième point indique que « *la protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure [...] et constitue un devoir pour tous les gouvernements* ». Cette obligation pour les gouvernants de prendre part à la protection de l'environnement afin d'assurer l'interdépendance sociale est précisée en termes plus concrets par le principe 2 qui reconnaît que « *Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservées dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin* ». On peut difficilement déclarer plus explicitement que la protection des éléments environnementaux entre dans le champ du droit objectif tel que défendu par Léon DUGUIT. À partir de cette conférence, s'établit un droit international de l'environnement jalonné tout au long de son développement par d'autres événements à la portée symbolique forte tels que la charte mondiale de la nature de 1982 affirmant que « *toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée quelle que soit son utilité pour l'homme et afin de reconnaître aux autres organismes vivants cette valeur intrinsèque, l'homme doit se guider sur un code moral d'action* » ; le Sommet planète Terre<sup>100</sup> ; le Sommet mondial pour l'environnement et le développement<sup>101</sup> ou enfin Rio+20<sup>102</sup>. En tant que valeur intrinsèque reconnue au niveau mondial, l'environnement devient un élément d'interdépendance sociale qui impose aux gouvernements d'élaborer une politique en faveur de sa préservation. Cette inévitable prise de conscience transparaît à plus forte raison dans les ordres juridiques internes. La France n'y fait pas exception.

---

trouver de place dans les salles de conférence. » A. KISS, J.-D. SICAULT, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm 5-16 juin 1972) », *AFDI*, Vol. 18, 1972, p. 610.

<sup>100</sup> Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, du 3 au 14 juin 1992.

<sup>101</sup> Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud, du 26 août au 04 septembre 2012.

<sup>102</sup> Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, du 20 au 22 juin 2012.



## **2. La loi sur la protection de la nature : acte officiel de reconnaissance de l'intérêt environnemental en droit interne**

**52. Les manifestations politiques de l'intérêt environnemental.** Dans la réglementation antérieure à 1960, la protection de l'environnement n'était qu'indirecte et implicite<sup>103</sup> mais non dépourvue d'existence. Elle invitait le législateur à s'emparer de ce nouvel élément de sociabilité. Il le fait d'abord de façon sectorielle avec la notamment la loi du 22 juillet 1960 *relative à la création des parcs nationaux*, la loi du 2 août 1961 *relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs*, la loi du 6 août 1963 *pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises* ou encore la loi du 16 décembre 1964 *relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution* 1964. À partir de la décennie 1960, la problématique environnementale ne peut plus être ignorée par les responsables politiques qui s'en emparent. Sous l'impulsion du Président Georges POMPIDOU déclarant, dans le célèbre discours de Chicago du 28 février 1970, qu'« *Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'État, aux collectivités, aux individus le respect de quelques règles élémentaires, faute desquelles le monde deviendrait irrespirable [...] il s'ensuit que le rôle des pouvoirs publics ne peut aller qu'en s'étendant, car c'est à eux qu'il convient d'édicter les règles et de prononcer des interdictions* »<sup>104</sup> ainsi que du Premier ministre J. CHABAN-DELMAS, est adopté en Conseil des ministres le 10 juin 1970 le programme des cent mesures puis est créé par le décret du 27 janvier 1971 le premier ministère de l'Environnement. Les bases d'une conscience écologique sont posées au sein des politiques<sup>105</sup> et trouvent leurs premières manifestations juridiques. En ordre de marche, ce mouvement sera repris par Valérie GISCARD D'ESTAING lors de la campagne présidentielle de 1974<sup>106</sup>.

**53. La retranscription juridique de l'intérêt environnemental.** Ces premiers éléments symboliques de prise de conscience par les gouvernants de la protection de l'environnement comme élément de sociabilité seront confortés, sur le plan juridique, par la loi du 10 juillet 1976 qui transforme la problématique environnementale en un droit objectif. Les travaux préparatoires de la loi attestent à de multiples reprises de cette volonté du législateur de

---

<sup>103</sup> J. FROMAGEAU, « De la protection implicite à la protection intégrée », in *La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, acte de la journée d'étude SFDE du 12 octobre 2006 à Strasbourg, Presse universitaire de Strasbourg, juillet 2007, p. 12.

<sup>104</sup> Cité in B. LAVILLE, « Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat », *RFAP*, 2010/2, n°134, p. 279.

<sup>105</sup> G. SAINTENY, « L'émergence d'un nouvel enjeu de politique publique : le pouvoir face à l'environnement », *Politiques et management public*, vol. 16, n°2, 1998, p. 129.

<sup>106</sup> V. GISCARD D'ESTAING, *Pour un environnement à la française*, Recueil de textes et de déclarations, Paris, La Documentation française, 1977.

constater l'existence de ce droit objectif parce que l'opinion publique l'exige. On ne retiendra que deux exemples topiques tirés des deux chambres parlementaires pour mettre en avant l'émergence de ce droit objectif. À l'Assemblée nationale, le ministre de la qualité de vie A. FOSSET déclarait que *« Devant la dégradation accélérée du milieu et l'amenuisement de nombreuses ressources naturelles, la protection de l'espace naturel et la préservation de ses ressources sont apparues comme des nécessités vitales. Il importe donc que la loi précise de façon formelle l'intérêt général qui s'attache à cette protection, et subordonne toute intervention nouvelle, de quelque importance, dans le milieu naturel, au respect de cet intérêt général »*<sup>107</sup>. Au Sénat, P. VALLON précisait quant à lui que *« Nous devons constater [...] que l'idée de protection de la nature et de l'environnement s'est répandue très rapidement, que la prise de conscience par l'opinion de cette exigence nouvelle, née d'un développement industriel anarchique, avait produit très rapidement des effets sur le plan juridique, car, notons-le, la jurisprudence a précédé la loi et cela, souvent, à l'instigation d'associations de protection de la nature. [...] C'est donc à partir d'un mouvement spontané que les tribunaux ont commencé d'établir le droit et que le législateur est intervenu pour lui donner une base juridique incontestable. L'idée prend force et cherche sa forme juridique »*<sup>108</sup>. Qualifiée à certains égards comme *« charte de la protection de la Nature »*<sup>109</sup>, la loi sur la protection de la nature est donc la formule juridique retranscrivant l'idée d'un intérêt environnemental, c'est à dire d'une protection des éléments environnementaux en eux-mêmes et pour eux-mêmes. En reconnaissant en son fondamental article 1<sup>er</sup> que *« La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général »*, la loi confère donc au droit de l'environnement une unité matérielle<sup>110</sup> en rassemblant au sein d'une même valeur — l'intérêt général — droit de la

<sup>107</sup> Assemblée Nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 22 avril 1976, p. 2038.

<sup>108</sup> Sénat, séance du 18 mai 1976, p. 1067.

<sup>109</sup> Sénat, séance du 18 mai 1976, p. 1075.

<sup>110</sup> Selon les propos même du rapporteur R. NUNGESSER devant l'assemblée nationale, *« il était indispensable qu'une sorte de charte de la protection de la nature ou de loi-cadre intervienne non seulement pour affirmer solennellement certains principes en la matière, mais aussi pour souligner, systématiser, coordonner, compléter sur le plan législatif ce qui avait été entrepris jusqu'à maintenant »*. Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 22 avril 1976, p. 2035. P. CROZET indiquait sensiblement la même chose devant le Sénat en affirmant que *« ce projet constitue, en effet, la première véritable tentative effectuée pour appréhender d'une manière aussi globale que possible les problèmes de la protection de la nature et de l'environnement »*. Sénat, séance du 18 mai 1976, p. 1070. Dans la même veine, J. LAMARQUE notait que la loi du 10 juillet 1976 est le *« premier texte à proposer une vision globale des problèmes de l'environnement et à prévoir un système permettant d'assurer, sous le contrôle de l'autorité publique, au nom de l'intérêt général, la protection simultanée de la faune, de la flore et des espaces naturels contre toute dégradation et tous déséquilibres »* cité par D. DELCOUR, « Avant propos », in *La protection*

protection des espaces et des espèces et droit de la prévention et de la lutte contre les pollutions et les nuisances — tout en indiquant la finalité de ce contenu — « *le maintien des équilibres écologiques* ». Cet acte de naissance du droit français de l'environnement s'inscrit dans le sillon tracé quelques années auparavant par le droit international et faisant de l'intérêt environnemental un droit objectif planétaire. Identifié sur la scène juridique pour ce qu'il est — un droit pour l'environnement — le droit de l'environnement va connaître un développement fulgurant.

## **B. LA CONSOLIDATION DU DROIT OBJECTIF DE L'ENVIRONNEMENT**

L'élévation des éléments environnementaux au rang d'intérêt général par la loi du 10 juillet 1976 n'est pas une simple déclaration d'intention<sup>111</sup>. Au contraire, elle fait de la préservation de l'environnement « *une composante essentielle de l'intérêt général* »<sup>112</sup> non démentie par le temps. Poursuivant une sorte de schéma légistique, les gouvernants prennent soin de réaffirmer le caractère d'intérêt général de l'environnement tant lorsque sont élaborés d'importantes lois sectorielles (1) que d'importantes lois globales (2). La reprise de ce schéma légistique fait système et atteste en cela de l'existence d'un droit objectif de l'environnement.

### **1. Les réaffirmations sectorielles de l'intérêt général de l'environnement.**

**54. L'intérêt général irrigue le droit spécial de l'environnement.** La reconnaissance du caractère d'intérêt général des actions en vue de la protection de l'environnement constitue selon un auteur autorisé un principe fondateur du droit de l'environnement<sup>113</sup>. Et pour cause, l'intérêt environnemental est prégnant dans l'ensemble des dispositions sectorielles du droit de l'environnement. On retrouve subrepticement des dispositions teintées de motifs d'intérêt général en droit de la prévention et de la lutte contre les pollutions. C'est particulièrement le cas de certaines « *dispositions générales* » issues du livre V « *prévention des pollutions, des risques et des nuisances* » du code de l'environnement qui ouvrent une législation sectorielle en la justifiant par des motifs liés à la protection de la santé humaine, de la sécurité et de

---

*de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, acte de la journée d'étude SFDE du 12 octobre 2006 à Strasbourg, Presse universitaire de Strasbourg, juillet 2007, pp. 12-17.

<sup>111</sup> Tel était la teneur des propos qui avaient pu être soutenus lors des travaux précédant l'adoption de la loi de 1976. V. Rapport NUNGESSER, J.O. Doc. Ass. Nat., session 1974-75, n°1764, p. 11 ou l'on considère la disposition comme « une sorte de préambule ».

<sup>112</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Université Lyon III, 1993, p. 94.

<sup>113</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°68, p. 79.

l'environnement<sup>114</sup>, objets particuliers d'intérêt général. Toutefois, le droit de la prévention des pollutions, risques et nuisances se dispense de toute référence explicite à la notion d'intérêt général et il faut aller chercher dans le droit de la protection de la nature une réelle dissémination de la notion.

**55. La déclinaison de l'intérêt général aux éléments de l'environnement.** La notion d'intérêt général est usitée précocement avec l'article 2 de la loi du 21 avril 1906. Elle ne sera que peu exploitée par les réglementations ultérieures. Ainsi, les premiers véritables dispositifs de protection des espaces selon une optique environnementale —droit des parcs nationaux et droit des réserves naturelles — n'évoquent qu'indirectement l'intérêt général de protection de l'environnement en usant de termes connexes tels qu'« *intérêt spécial* »<sup>115</sup> ou « *intérêt scientifique* »<sup>116</sup>. Ce dernier est d'ailleurs repris au sein de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1976 qui autorise la protection des espèces qui présentent « *un intérêt scientifique particulier* » ou qui sont nécessaires pour « *la préservation du patrimoine biologique national* ». Nonobstant les stigmates du passé, à partir de cette loi, le législateur renoue avec la loi de 1906 en motivant les différentes grandes lois sectorielles par référence à l'intérêt général.

**56. Les espèces naturelles et leur milieu.** La première consécration sectorielle explicite du caractère d'intérêt général environnemental intervient pour la protection des espèces aquatiques. Liant les espèces à leur milieu, l'article 2 de la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 *relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles* affirme que « *la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général* ». Cette reconnaissance sera complétée par l'article 127 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* qui dispose que « *la préservation et la gestion durable*

---

<sup>114</sup> L'article L. 511-1 du code de l'environnement qui ouvre sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement mentionne par exemple les « *dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* » afin de justifier le dispositif normatif. L'article L. 521-1 précise que la réglementation des produits chimiques tend « *à protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques qui peuvent résulter des substances et mélanges chimiques* ». L'article L. 557-1 du code de l'environnement relatif à la réglementation sur les produits et équipements à risques évoque les « *risques et inconvénients qu'ils présentent pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou pour la protection de la nature et de l'environnement* ». L'article L. 571-1 du code de l'environnement affirme que la réglementation sur les nuisances sonores a « *pour objet, dans les domaines où il n'y est pas pourvu, de prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation sans nécessité ou par manque de précautions des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement* ».

<sup>115</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 *relative à la création des parcs nationaux*.

<sup>116</sup> Appellation issue de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930 *ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque*. Et sur laquelle la loi n°57-740 du 1<sup>er</sup> juillet 1957 créa l'institution des réserves naturelles (article 8 bis).

*des zones humides [...] sont d'intérêt général* ». Enfin, l'article 166 de la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » étend le caractère d'intérêt général à la protection du milieu marin et à la conservation de sa biodiversité. Bien plus tardivement que pour les espèces aquatiques, la protection des espèces faunique est élevée au rang de politique d'intérêt général. Liant de même les espèces à leur milieu, l'article 2 de la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse proclame « la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général ».

**57. Quelques milieux naturels.** En outre, le législateur réglemente type de milieu naturel par type de milieu naturel en procédant à la même proclamation. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt prévoit en son article 1<sup>er</sup> que « la mise en valeur et la protection de la forêt française sont reconnues d'intérêt général », disposition générale modifiée par l'article 67 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui se fait plus prolixe en disposant que sont d'intérêt général « 1 ° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; 2 ° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; 3 ° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; 4 ° La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ; 5 ° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique ». La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral précise que le littoral appelle une politique d'intérêt général spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ayant pour objet notamment « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine ». Quant à la Montagne, elle devient « objectif d'intérêt national » avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

**58. Les milieux physiques.** L'air et l'eau ne sont pas non plus oubliés par le législateur. La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie proclame en son article 1<sup>er</sup> que les personnes publiques et privées concourent à « une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » et précise que « Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à

*réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie* ». L'article 179 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » complète de façon tautologique l'étendue des missions d'intérêt général en indiquant que « *La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* ». Enfin, l'article 6 de l'ordonnance n° 2011-1105 du 14 septembre 2011 prise sur le fondement de la loi grenelle II parachève le caractère d'intérêt général de la protection de l'air en érigeant « *La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique* » au rang de « *priorités nationales* ». La protection de l'eau arrive en bout de chaîne d'un processus législatif déjà bien amorcé en complétant les diverses reconnaissances du droit objectif de protection des milieux aquatiques précitées. C'est ainsi que la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau annonce que « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* ». Le caractère d'intérêt général de protection de la ressource est affermi par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques* qui proclame un « *droit d'accéder à l'eau potable dans les conditions économiquement acceptables* ». Ces réaffirmations sectorielles ne sont pas isolées. Il s'agit d'une véritable déclinaison du caractère objectif du droit de l'environnement aux différents éléments environnementaux. Elles s'inscrivent dans le sillon tracé par la loi du 10 juillet 1976 et considérablement élargi par des réaffirmations globales ultérieures.

## **2. Les réaffirmations globales de l'intérêt général de l'environnement**

### **59. Les extensions de l'intérêt environnemental : les lois « Barnier » et « Biodiversité ».**

Les conséquences de la proclamation du droit objectif de protection de l'environnement à partir des années 1970 sont à rechercher dans une production normative intense au niveau

international<sup>117</sup>, européen<sup>118</sup> et français<sup>119</sup> conduisant à qualifier le droit français de l'environnement de droit éparpillé. Face à ce constat, l'élaboration de la loi *relative au renforcement de la protection de l'environnement* dite loi « Barnier » a pour objectif une clarification du droit qui se traduit par l'introduction au niveau législatif des principes généraux du droit de l'environnement<sup>120</sup>. L'ensemble est contenu dans l'article 1<sup>er</sup> de cette loi qui constitue l'ossature d'un droit de l'environnement en attente d'une codification en préparation<sup>121</sup> et qui deviendra l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Cette ossature s'est construite autour de la notion d'intérêt général en la modifiant et en la précisant par adjonction des principes généraux du droit de l'environnement<sup>122</sup>. Elle a été substantiellement modifiée par la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* qui en densifie le contenu.

En premier lieu, la loi « Barnier » complète l'énumération des éléments dont la protection est d'intérêt général. Apparaissent les sites — déjà reconnus comme tels par la loi de 1930 —, les milieux naturels ainsi que la diversité et les équilibres biologiques<sup>123</sup>. Cette énumération est modifiée par l'article 1<sup>er</sup> de loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* qui précise d'une part que les milieux naturels sont « terrestres et marins » et que les paysages sont « diurnes et nocturnes » et substitue d'autre

---

<sup>117</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 3<sup>e</sup> éd, 1991, n°19, p. 17 : « Les traités internationaux se sont multipliés depuis la fin des années soixante-dix, au point de pouvoir parler d'un véritable déferlement. A l'heure actuelle, le nombre des traités multilatéraux concernant l'environnement, soit entièrement, soit par l'une ou plusieurs de leurs dispositions, dépasse les 300. A ce chiffre s'ajoutent environ 900 traités bilatéraux ».

<sup>118</sup> « Pour une politique plutôt jeune, elle a un bon score à son actif puisque plus de 200 actes législatifs ont été adoptés en 20 ans dans tous les secteurs : air, eau, déchets, produits chimiques et biotechnologies, normalisation, évaluation d'impact, protection des espèces ». CARLO RIPA DI MÉANA cité in J. -F. LE GRAND, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la protection de l'environnement, n°462 (1993)1994), p. 11

<sup>119</sup> J. -F. LE GRAND, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la protection de l'environnement, n°462 (1993-1994), p. 11. On évoque « un 'emballement' législatif au niveau national ».

<sup>120</sup> Y. JEGOUZO, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209.

<sup>121</sup> C. CANS, « Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995 », *Rev. jur. env.* 1995, n°2, p. 195. L'article premier est crée en vue de devenir les dispositions introductives du code de l'environnement. « le Code de l'environnement débiterait par la litanie des dispositions éparses concernant le caractère d'intérêt général de la protection de différents éléments naturels, des espaces aux espèces en passant par l'eau... sans aucune cohérence. La Commission propose donc l'élaboration de principes généraux (voir tableau ci-joint, première colonne), qui, dans son esprit, devraient s'insérer dans le processus de codification ».

<sup>122</sup> La présentation qui est faite de la loi Barnier par la doctrine distingue les différentes notions relevant de l'article premier comme autonome.

<sup>123</sup> On passe des « espaces naturels et paysages, espèces animales et végétales, équilibres biologiques et ressources naturelles », aux « espaces, ressources et milieux naturels, sites et paysages, espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques ».

part les termes « *êtres vivants et la biodiversité* » aux termes « *espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent* ». Cette substitution des termes capitaux d'« *équilibres biologiques* » — application restrictive du concept d'équilibre écologique au cœur de la définition du service public environnemental — par « *les êtres vivants et la biodiversité* » ne signifie pas un recul du concept d'équilibre écologique en droit de l'environnement, car la définition que la loi donne de la « *biodiversité* » exprime de façon explicite le concept en évoquant la « *variabilité des organismes vivants [...] ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie [...] la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.* ».

En second lieu, avec la loi « Barnier », ce n'est plus seulement la protection ces éléments qui est d'intérêt général, mais « *leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et de leur gestion* », supplément de nature à élargir les obligations découlant de ce droit objectif aux services publics autres que celui de police pour mettre à jour le service public environnemental<sup>124</sup>. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* complète la liste des actions d'intérêt général en y adjoignant « *leur connaissance* » et « *la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent* ».

En outre, la formulation de l'article L. 110-1 du code de l'environnement est substantiellement modifiée par la « loi Barnier » pour y intégrer certains autres principes qui renforcent le caractère objectif du droit de l'environnement. Ainsi, « *les espaces, ressources et milieux naturels, sites et paysages, espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques* » font partie du « *patrimoine commun de la nation* » impliquant une inscription particulière dans le temps des missions d'intérêt général de protection, mise en valeur, restauration, remise en état et gestion des éléments environnementaux (cf. *infra*, Partie I, titre II, chapitre I, section II). Le caractère non contingent de la gestion des éléments environnementaux est conforté<sup>125</sup> par la précision selon laquelle cette gestion concourt « *à l'objectif de*

---

<sup>124</sup> Y. JEGOUZO, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209 : « *La loi du 2 février 1995 élargit utilement l'objet de l'intérêt général écologique de la simple préservation à 'la mise en valeur, la remise en état et la gestion' de l'environnement, soulignant ainsi ce qui est le propre des politiques actuelles de l'environnement qui allient de plus en plus la gestion et donc les services publics de l'environnement à la simple protection* ».

<sup>125</sup> Certains considèrent de peu d'intérêt le lien fait par le législateur entre la notion de développement durable et l'intérêt général de gestion de l'environnement. Cf. Y. JEGOUZO, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209 : « *On voit mal l'utilité de relier celle-ci à l'affirmation selon laquelle la protection de l'environnement est d'intérêt général. La notion de développement durable n'a pas grand chose à*



*développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». En plus des modifications opérées sur le contenu de ce patrimoine commun<sup>126</sup>, la loi « biodiversité » précise que « *ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage* ».

Enfin, la loi « Barnier » énonce, en guise de mode d'emploi, que la gestion des éléments environnementaux se réalise par application des principes de précaution, d'action préventive et de correction par priorité à la source, de participation et pollueur-payeur. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* complète le contenu du principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source en y intégrant le triptyque « éviter-réduire-compenser » : « *Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité* ». De plus, la même loi ajoute quatre nouveaux principes consolidant la finalité d'intérêt général environnemental : le principe de solidarité écologique, le principe de l'utilisation durable ; le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts et le principe de non-régression.

Le tout est rendu effectif par la reconnaissance du droit de l'homme à un environnement sain, développement ultime du droit objectif de l'environnement. On constate que, les concepts de patrimoine commun, de développement durable et d'intérêt général sont rédigés de façon à être liés entre eux et complétés par des principes qualifiables de principes d'action ou de gestion<sup>127</sup> — le principe de précaution, de prévention, de participation, pollueur-payeur — . En somme, la loi « Barnier » renforce la consistance de l'intérêt environnemental en transformant les éléments environnementaux en patrimoine commun dont la gestion entendue *lato sensu* s'exerce à travers notamment l'application des principes de précaution, prévention, pollueur-payeur, participation, de l'utilisation durable, de complémentarité et de non-régression afin de

---

*faire, par exemple, avec la préservation des parcs nationaux ou des espèces en voie de disparition* ». Elle a le mérite, avec la notion de patrimoine commun, d'inscrire dans la durée le droit objectif de l'environnement là où la notion d'intérêt général est décrite comme indéfinissable car contingente.

<sup>126</sup> L'ajout des paysages « *diurnes et nocturnes* », le remplacement des « *espèces* » par des « *êtres vivants et de la biodiversité* », « *des processus biologiques, des sols et de la géodiversité* »

<sup>127</sup> Y. JEGOUZO, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209

répondre à l'objectif de développement durable. L'insertion des concepts de « services environnementaux » et de « fonctions écologiques » rendent concrète et tangible la finalité d'intérêt environnemental en en modifiant sa perception dans un sens utilitariste et anthropocentrique : les prestations rendues par la nature.

Il y a autour de la notion d'intérêt général le noyau dur du droit général de l'environnement. Ce noyau dur a vocation à être effectif par la reconnaissance du droit de l'homme à un environnement sain dont la constitutionnalisation constitue la dernière étape normative du processus de reconnaissance du caractère objectif du droit de l'environnement.

**60. La charte de l'environnement : un renforcement normatif de l'intérêt environnemental.** La reconnaissance législative de l'intérêt environnemental, de ces concepts voisins et des principes qui le concrétisent produit des effets limités surtout si l'on songe au principe d'indépendance des législations<sup>128</sup> ou aux droits et principes à valeur constitutionnelle auxquels ils peuvent porter atteinte<sup>129</sup>. Pour ces motifs, la constitutionnalisation du droit de l'environnement devenait une nécessité<sup>130</sup>. Et il ne fait pas de doute qu'en hissant au rang constitutionnel l'environnement, le Constituant fait de la protection de l'environnement une valeur sociale forte<sup>131</sup>. Il opère « *la consécration institutionnelle d'une évolution de la société* »<sup>132</sup> qui a débuté avec la loi du 10 juillet 1976. Le terme de « charte » ajoute de la solennité au processus de constitutionnalisation. Et parce qu'être érigé au rang de norme

<sup>128</sup> M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, 2001.

<sup>129</sup> Notons cependant que le juge constitutionnel a fait preuve d'un certain dynamisme en matière de fiscalité écologique. Vérifiant le respect par le législateur du principe d'égalité devant l'impôt, il a considéré à plusieurs reprises que l'exigence d'intérêt général de protection de l'environnement justifiait que le législateur opère une différence de traitement entre individus : Cons. Const., 27 décembre 2002, *Loi de finance pour 2003*, n°2002-464 DC (consid. 57), *AJDA* 2003, p. 684, note V. OGIER-BERNAUD ; *D.* 2003, p. 1071, Obs, V. OGIER-BERNAUD ; Cons. Const. 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, n°2003-488 DC (consid. 8-10), *D.* 2004, p. 1277, Obs D. RIBES.

Cf. pour un point de vue général : J. LAMARQUE, « Fiscalité écologique et égalité devant l'impôt : faux principes et fausses application des principes », in *Les mutations contemporaines du droit public*, Mél. B. JEANNEAU, Dalloz, 2002, p. 183.

<sup>130</sup> Les motifs de la constitutionnalisation du droit de l'environnement sont clairement affichée dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement : « *Les exigences de la préservation et de la valorisation de l'environnement requièrent en effet des prescriptions qui doivent être combinées avec des droits et principes de valeur constitutionnelle, souvent consacrés par référence explicite à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ou au Préambule de la Constitution de 1946. Face à des droits bénéficiant d'une protection de cette nature, il n'existe pas de véritables principes constitutionnels du droit de l'environnement. Celui-ci doit donc recevoir les bases juridiques nécessaires pour satisfaire aux objectifs qui lui sont assignés. Ce constat se nourrit d'ailleurs de la lecture des Constitutions de nos voisins européens, qui, pour onze d'entre elles, font référence au droit de l'environnement* ».

<sup>131</sup> L. FONBAUSTIER, « Le jardin suspendu. Brèves remarques sur la hiérarchie des normes en droit de l'environnement », *R.A.E.- L.E.A.*, 2003-2004, n°4, p. 607.

<sup>132</sup> F.-G. TRÉBULLE, « Du droit de l'homme à un environnement sain », *Envir.* 2005, comm. 29.

constitutionnelle ne peut passer inaperçu, la charte de l'environnement est l'expression la plus symbolique<sup>133</sup> de l'existence d'un droit objectif de l'environnement. « *Il s'agit bien là d'un saut qualitatif dans la consécration d'un statut renforcé du droit objectif de l'environnement* »<sup>134</sup>. Cette reconnaissance est accentuée par la méthode choisie par le Constituant<sup>135</sup>. Texte adossé à la Constitution<sup>136</sup>, la charte de l'environnement acquiert une autonomie formelle par rapport au texte constitutionnel. Comme l'indique M. PRIEUR, « *On donne ainsi plus de visibilité aux problèmes de l'environnement. L'environnement n'est pas noyé au sein de la Constitution* »<sup>137</sup>. Le regard porté sur l'environnement, valeur sociale élevée au plus haut rang normatif, est conforté par l'analyse de son contenu. Ainsi, le préambule affiche nettement la prise de conscience par les gouvernants de l'importance que revêt pour l'homme la protection de l'environnement en reconnaissant dans les considérants 1, 2 et 4 que « *les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ; l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de production et de consommation et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* ». Il précise aussi en son considérant 6 que la préservation de l'environnement constitue « *un intérêt fondamental de la nation* », notion certes imprécise, mais connexe de celle d'intérêt général et non sans effets juridiques<sup>138</sup>. L'enjeu de la protection de l'environnement acquiert en outre une dimension planétaire avec le considérant 3. En effet, de « *patrimoine commun de la nation* », l'environnement devient « *patrimoine commun des êtres humains* » ce qui signifie « *que les biens communs constitués par les éléments de l'environnement (air, eau, faune, flore, terre,*

---

<sup>133</sup> Ainsi, la doctrine est unanime pour affirmer le caractère hautement symbolique de la constitutionnalisation de l'environnement. Cf. par ex. M. PRIEUR, « La charte de l'environnement : Droit dur ou gadget politique ? », Pouvoirs, 2008, n°127, p. 55 : « *Au niveau général des idées, la réforme a naturellement une forte valeur symbolique. Elle traduit au plus haut niveau de l'Etat la volonté d'être à l'avenir une société « responsable » au sens de Hans Jonas* » ; « Du bon usage de la charte de l'environnement », Envir. 2005, n°4, étude 5 : « *ladite réforme a une valeur politique et symbolique indéniable qui servira à accompagner désormais les débats sur tous les aspects de l'environnement* ». Ceci n'est en rien étonnant car il y a toujours une part de symbole dans la normativité, surtout lorsque la norme est constitutionnelle. cf. J. CHEVALLIER, « La dimension symbolique du principe de l'égalité », RDP 1990, p. 164 ; D. LOCHAK, « Droit, normalité et normalisation », in *Le droit en procès*, CURAPP-PUF, 1983, p. 51.

<sup>134</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd., 2014, p. 61.

<sup>135</sup> Plusieurs hypothèses pouvaient être envisagées : Y. JEGOUZO, « La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement », *Rev. jur. env.*, 2003, NS, p. 28.

<sup>136</sup> M. VERPEAUX, « La charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution », *Envir.*, 2005, n°4, étude n°6.

<sup>137</sup> M. PRIEUR, « La charte de l'environnement : Droit dur ou gadget politique ? », Pouvoirs, 2008, n°127, p. 56.

<sup>138</sup> L. FONBAUSTIER, « Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? À propos d'une incise dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 », *Envir.* 2012, n°2, Etude n°3.

paysage), [font] aussi partie de ce qu'on appelle désormais "les biens publics mondiaux" [et] sont sous la responsabilité collective de tous, à l'échelle planétaire »<sup>139</sup> L'ouverture à la planète dans son ensemble de l'intérêt général de protection de l'environnement est complétée par le dernier considérant qui reprend la notion de développement durable en y intégrant « les autres peuples » vis-à-vis desquels les choix des gouvernants français ne doivent pas compromettre les capacités à satisfaire leurs propres besoins. Ainsi, le préambule de la charte de l'environnement explicite les enjeux de l'intérêt fondamental de la nation qu'est la préservation de l'environnement. Il débouche *in fine* sur l'article 1 reconnaissant à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé suivi par la constitutionnalisation des principes dégagés par la loi « Barnier »<sup>140</sup>.

**61. Du droit objectif de l'environnement aux devoirs des personnes publiques.** Les manifestations du caractère objectif du droit de l'environnement pleuvent dans les différents ordres juridiques qu'ils soient français, européen ou international. Ils participent à l'émergence d'un concept de « *solidarité environnementale* ». Or, « les linéaments d'une construction juridique de cette nouvelle solidarité existent, ne serait-ce que par l'émergence institutionnelle d'un service public de protection de l'environnement »<sup>141</sup>. En effet, en principe usitée par les juridictions<sup>142</sup>, la notion d'intérêt général est accaparée par le législateur qui en fait le fondement de son action<sup>143</sup>. Et parce qu'elle légitime l'action des pouvoirs publics, la référence à la notion d'intérêt général implique inévitablement de la part de ces derniers des actions de protection de l'environnement qualifiables de missions de service public. La reconnaissance du droit objectif de l'environnement s'accompagne de devoirs à la charge des personnes publiques qui s'expriment *via* la consécration du droit de l'homme à l'environnement.

<sup>139</sup> M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé ? », Cah. Cons. Const., n°15, janvier 2004, p. 2.

<sup>140</sup> À noter toutefois que la formulation des différents principes est différente. Cela a conduit R. ROMI à affirmer que cette formulation était laxiste au regard de celle réalisée par la loi Barnier et qu'elle constituait une régression du droit de l'environnement : R. ROMI, « Les principes du droit de l'environnement dans la « charte constitutionnelle », « jouer le jeu » ou mettre les principes « hors jeu » ? », *Rev. jur. env.* 2003, NS, p. 45 ; « La constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement : de la grandeur à la mesquinerie », *Dr. env.* 2005, n°109, p. 114.

<sup>141</sup> M. DEGUERGUE, « Solidarité et environnement », in M. HECQUARD-THÉRON (ss-dir), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, PUT, 2009, p. 340.

<sup>142</sup> D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, LGDJ, 1977 ; V. COQ, *Nouvelles recherches sur les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, Université de Lorraine, 2013 ; G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 2004, 390.p. ; T. HAMONIAUX, *L'intérêt général et le juge communautaire*, LGDJ., 2001, coll. « Systèmes communautaire ».

<sup>143</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. L'intérêt général*, La Documentation française, 1999, p. 245.

## SECTION II : LES EFFETS DE LA RECONNAISSANCE DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : L'INSTITUTION D'UN DROIT DE L'HOMME À L'ENVIRONNEMENT

**62. Le couple intérêt général/devoirs des personnes publiques.** La reconnaissance de l'intérêt général de protection de l'environnement implique que cette protection supplante les intérêts particuliers. Comme l'indique A.-C. Kiss, « *l'intérêt général à la priorité par rapport à ceux des individus ou des groupes d'individus ; ceux-ci ont le devoir de le faire valoir par-dessus leurs propres intérêts*<sup>144</sup> ». C'est ainsi que s'exprime le législateur dans la loi du 10 juillet 1976, lorsqu'après avoir reconnu que la protection de l'environnement est d'intérêt général, il affirme au sein du même article qu'« *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques et privées d'aménagement doivent se conformer aux mêmes exigences* ». Et il ressort des travaux préparatoires que l'article 1<sup>er</sup> « *institue un véritable engagement pour les pouvoirs publics, comme pour l'ensemble des citoyens, de prendre en compte, comme une des composantes essentielles de l'intérêt général, la protection des espaces naturels et le respect des équilibres écologiques*<sup>145</sup> ». Ce devoir à charge pour les personnes publiques n'est autre que la notion de service public au sens Duguiste, c'est-à-dire « *les activités dont l'accomplissement est considéré comme obligatoire pour les gouvernants* »<sup>146</sup>. Ces activités sont formulées dans ce que DUGUIT nomme les lois normatives, c'est à dire des lois qui font entrer dans l'ordre juridique une règle sociale et qui tiennent de cette réalité la force obligatoire<sup>147</sup>. Nous avons montré que la loi du 10 juillet 1976, la loi du 2 février 1995 et la Charte de l'environnement correspondent à ces lois normatives. Pour être opératoires, elles doivent être mises en œuvre par l'intermédiaire des lois constructives. Mais,

---

<sup>144</sup> A. KISS, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, coll. « Environnement », 1989, p. 366.

<sup>145</sup> A. FOSSET, Débats parlementaires à l'Assemblée Nationale, 5<sup>ème</sup> législature, 1<sup>ère</sup> séance, 22 avril 1976, p. 2038

<sup>146</sup> L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Librairie Armand colin, 1913, p. 47. Plus avant dans le même ouvrage, l'auteur se fait plus prolix : « *Du jour même où sous l'action de causes très diverses, dont l'étude n'est point à faire ici, s'est formée la distinction entre gouvernants et gouvernés, la notion de service public est née dans l'esprit des hommes. En effet, dès ce moment on a compris que certaines obligations s'imposaient aux gouvernants envers les gouvernés et que l'accomplissement de ces devoirs était à la fois la conséquence et la justification de leur plus grande force. Cela est essentiellement la notion de service public* ». p. 3.

<sup>147</sup> Ibid, p. 77 « *La loi positive possède une force obligatoire. Elle ne contient point de commandement à proprement parler. Mais elle est obligatoire parce qu'elle formule une règle de droit, qui est elle-même obligatoire en tant que règle sociale. Ce sont les lois que nous avons appelés ailleurs les lois normatives* » ; « *On pourrait dire et on a dit que la réalité d'une règle de conduite fondée sur l'interdépendance sociale étant admise, cette règle est morale et non point juridique, qu'elle n'est pas impérative par elle-même, qu'elle ne le devient que lorsqu'elle est formulée dans la loi positive* », p. 79.

et DUGUIT le rejette nettement comme idée contraire au droit objectif, il apparaît impossible pour un administré d'imposer au législateur qu'il prenne des obligations positives découlant du droit objectif. Seule l'édiction de lois constructives confère certaines garanties à l'administré telles que le bon fonctionnement du service public. « *L'État est toujours seul compétent pour en apprécier la nécessité et, nonobstant le fait que les usagers disposent en la matière de prérogatives exprimées par les règles de continuité, d'adaptation et de neutralité, l'individu n'a pas de droit lui permettant d'exiger de la puissance publique la création d'un service public* »<sup>148</sup>. Par voie de conséquence, les effets de l'affirmation du droit objectif de l'environnement sont limités au point que certains considèrent qu'il s'agisse de « *déclaration d'intention* » ou encore de « *bavardage législatif* ». Cette réalité est à nuancer à l'heure où le droit administratif s'individualise<sup>149</sup> et où est clairement avancée l'existence de droits publics subjectifs des administrés<sup>150</sup>. Le devoir pour les personnes publiques de faire respecter l'intérêt général de protection de l'environnement devient opératoire avec la constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement<sup>151</sup>. Elle implique de véritables obligations positives à la charge des personnes publiques (§1) dont le contenu assure le maintien de l'ordre public écologique (§2).

---

<sup>148</sup> J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *Rev. jur. env.* 1978, n°4, p. 344.

<sup>149</sup> S. BRACONNIER, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif français*, Bruxelles, Bruylant, 1997, spécifiquement, p. 390 et suivantes : « un service public moins exonérateur et plus protecteur ».

<sup>150</sup> Sur la notion de droit public subjectif des administrés : N. FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français de la fin du XIXe au XXe siècle*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2003, 805. pp. cf. aussi *Les droits subjectifs des administrés*, colloque de l'AFDA, LexisNexis, coll. « Colloques et Débats », n° 4, 2011, 238. pp. Et plus précisément au sein de cet ouvrage, sur la notion de droit public subjectif confrontée au droit du service public : J. -F. LACHAUME, « Quels droits publics subjectifs pour les usagers des services publics ? », p. 115.

<sup>151</sup> Selon A. VAN LANG, « *le droit de l'environnement et le droit à l'environnement constituent deux approches différentes, la première découlant de l'intérêt commun de l'humanité, la seconde venant la compléter par l'attribution de droits aux individus* » in A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF., coll. « Thémis Droit », 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 55.

Dans le même sens, on peut affirmer avec N. DE SADELEER qu'« *au nom du droit à la protection de l'environnement, les autorités disposent de pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures qui s'imposent. Or, en leur donnant des pouvoirs, les dispositions répertoriées ci-dessus [dispositions relatives au droit de l'homme à l'environnement] ne leur confèrent pas seulement des droits, mais leur imposent également l'obligation d'agir en vue de garantir un droit protégé* » in N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant/AUF, 1999, p. 335.

## §1. LE DROIT DE L'HOMME À L'ENVIRONNEMENT : UN DROIT-CRÉANCE RENFORCÉ

**63. La qualification du droit de l'homme à l'environnement : une impasse.** Quelles sont les conséquences générées par la constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement dans notre édifice juridique ? Le débat remonte aux origines<sup>152</sup> et tend à s'estomper du fait d'une dynamique jurisprudentielle. De l'inanité de sa sacralisation<sup>153</sup> à la reconnaissance d'un droit fondamental rattaché à la personne, le spectre développé par la doctrine est large. « *Droit naturel ou liberté publique* <sup>154</sup> », « *droit patrimonial privatif ou droit d'usage commun* <sup>155</sup> », droit procédural ou droit de prestation ? L'ensemble des facettes éventuelles de ce droit ont été envisagées en doctrine. Principalement, le débat s'est cristallisé autour de l'ancienne classification des droits de l'homme entre droit-liberté et droit-créance<sup>156</sup> renouvelée par une approche contentieuse oscillant entre droit objectif et droit subjectif<sup>157</sup>. En réalité, ce droit spécifique se déjoue de cette classification théorique et l'on pourrait considérer avec certains qu'il est issu d'une nouvelle génération des droits de l'homme dite de droit de solidarité<sup>158</sup>, celle « *d'un droit "pour" [conduisant] à ne concevoir les droits individuels que dans une finalité*

---

<sup>152</sup> A. KISS, « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? », *Rev. jur. env.* 1976, n°1, p. 15 ; J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *Rev. jur. env.* 1978, n°4, p. 344.

<sup>153</sup> O. CARTON, « De l'inutilité de la constitutionnalisation du droit de l'environnement ? », *LPA* 2 septembre 2005, p. 3.

<sup>154</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981, p. 301-306.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 306-312.

<sup>156</sup> Classification dont on attribut généralement la paternité à RIVERO et VEDEL qui ont affirmé, sous l'influence de JELINEK et de sa distinction entre « constitution orientée vers un statut négatif de l'individu » et « constitution orientée vers un statut positif ou actif » que « *Le moyen, pour la pensée de 1789, c'était l'abstention de l'État ; la preuve est faite : l'abstention de l'État ne produit pas le bonheur de l'homme (...). À la seule obligation de ne pas faire établie en 1789, 1946 substitue donc des obligations de faire à l'égard desquelles le particulier est, vis-à-vis de la société, en position de créancier : et cela suffit, malgré des fins identiques, à fonder deux sociétés radicalement différentes* » opérant ainsi une rupture entre les droits de la première génération et les droits de la seconde génération in J. RIVERO et G. VEDEL, *Les problèmes économiques et sociaux et la constitution du 27 oct. 1946*, Collection Droit Social, T. XXXI, mai 1947, p. 34.

<sup>157</sup> Distinction développée par Messieurs les professeurs B. MATHIEU et M. VERPEAUX in B. MATHIEU et M. VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, p. 505. Cf. aussi O. PFERSMANN, *Esquisse d'une théorie des droits fondamentaux en tant qu'objets juridiques*, in Louis FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 113-120.

<sup>158</sup> Troisième génération développée par Karel VASAK : K. VASAK, *Le droit international des droits de l'homme*, RCADI, vol. V, 1972-1, p. 45 ; « Pour une troisième génération des droits de l'homme », in *Études et essais sur le droit international humanitaire*, Mél. J. PICTET, La Haye, 1984, p. 837 ; « Revisiter la troisième génération des droits de l'homme », in *Personne humaine et droit international*, Mél. Gros-Espieill, 1997, p. 1649 et reprises dans certains manuels classiques en y incluant le droit de l'homme à l'environnement comme composante de son contenu. Cf. notamment : J. ROBERT et J. DUFFAR, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 62-63.

*collective d'intérêt général* »<sup>159</sup>. Alors quand est-il réellement ? Prendre part à la discussion et enfermer le droit à l'environnement est risqué et finalement d'une utilité limitée, car « *la glose peut être infinie et l'impasse au bout du débat, assurément* »<sup>160</sup>. Comme d'autres<sup>161</sup>, nous ne prendrons pas part au débat et ce d'autant plus que dans notre cas, la recherche est nécessairement orientée par le prisme du service public. Aussi, il s'agit plus de démontrer dans quelle mesure la reconnaissance constitutionnelle du droit de l'homme à l'environnement impose aux personnes publiques de réaliser des prestations s'apparentant à des services publics environnementaux. Car s'il est loisible d'affirmer avec C. BOYER-CAPELLE qu'« *au regard du caractère hybride du droit à l'environnement, qui relève en partie d'un droit-créance, et en complément des réglementations protectrices édictées, les interventions positives assurées par les collectivités publiques sous forme de services publics offre assurément une garantie concrète* »<sup>162</sup>, il est possible d'affirmer à rebours que la consécration du droit de l'homme à l'environnement impose des interventions positives de la part des personnes publiques sous forme de service public. Pour ce faire, faut-il encore démontrer le caractère de droit-créance du droit de l'homme à l'environnement (A) et, une fois entendu comme tel, exposer en droit positif, les instruments juridiques d'opposabilité de la créance à l'État (B).

#### A. LA DIMENSION CRÉANCE DU DROIT DE L'HOMME À L'ENVIRONNEMENT

**64. La notion de droits-créances : consécration juridique ultime de l'interventionnisme Étatique.** La notion de droits-créances peut être définie comme « *la prétention légitime à obtenir [de la collectivité] les interventions requises pour que soit possible l'exercice de la liberté* »<sup>163</sup>. A minima, « *le droit-créance est un pouvoir d'exiger quelque chose ; il correspond à une dette étatique de nature positive, à une obligation d'action ou de prestation positive...* »<sup>164</sup>. Elle est historiquement rattachée à la Constitution de 1946 et

<sup>159</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Biens environnementaux : fiction, mystification et fonction de la *res communis* », *RRDM*, 2008, n°1, p. 19.

<sup>160</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif Droit – Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, p. 158, n°250.

<sup>161</sup> N. HUTEN, *La protection de l'environnement dans la Constitution française*, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 30 novembre 2011, pp.18-29. L'auteur met en évidence la pertinence limitée de la distinction droit-créances et droit libertés et les dangers de l'évocation d'une troisième génération des droits de l'homme et préfère opter pour une approche générale de « droits de l'homme » conforme aux jusnaturalistes modernes.

<sup>162</sup> C. BOYER-CAPELLE, « La contribution du service public de l'environnement au développement économique et social », in K. KROLIK, S. NADAUD (ss-dir), *L'environnement au secours du développement économique et social*, Les chroniques de l'OMIJ, n°6, PULIM, 2015, p. 139.

<sup>163</sup> G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, LGDJ, 1961, p. 21.

<sup>164</sup> L. GAY, *Les « droits-créances » constitutionnels*, Bruylant, 2007, p.9.



correspond à la catégorie des droits de seconde génération. Or cette période coïncide pleinement avec la mutation du rôle de l'État en État providence et sur le plan juridique au renouveau de la notion de service public<sup>165</sup>. En faisant de la notion de service public « *le support d'une nouvelle théorie de l'État* »<sup>166</sup> qui va correspondre exactement sur le plan idéologique à l'avènement des droits de l'homme de la seconde génération, Léon DUGUIT n'est pas étranger à l'aspiration idéologique qui guide le Constituant de 1946<sup>167</sup>. « *Le passage aux "droits-créances" orchestré par les constituants de 1946 est l'écho, en matière de droits de l'homme, des évolutions observées au regard de la conception même de l'État, et ratifie la vision renouvelée du rôle des pouvoirs publics, axée sur un plus grand interventionnisme* »<sup>168</sup>. Cette consécration au niveau constitutionnel des droits-créances est l'aboutissement d'une évolution factuelle mise en exergue par le service public<sup>169</sup>. Elle exige en outre naturellement le procédé de service public pour son application<sup>170</sup>. C'est pourquoi certains auteurs considèrent généralement qu'affirmer que le droit de l'homme à l'environnement est un droit-créance a pour conséquence d'« *obliger la Société à fournir des prestations positives impliquant la création de services publics* »<sup>171</sup>. Le service public est l'outil de matérialisation de la prestation consacrée par le droit-créance. Les liens intimes entre droit-créance et service public sont entendus. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure le droit de l'homme à l'environnement est un droit-créance supposant des missions de service public de l'État. Or, les choses ne sont pas si simples.

**65. La qualification du droit de l'homme à l'environnement en droit-créance rejetée par la doctrine.** Selon Laurence GAY, sous la catégorie générique de « droits-créances » se

---

<sup>165</sup> Il suffit de citer les quelques grands arrêts du droit administratif qui se situent à cette époque : CE, 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »* : Rec. CE, p. 417 ; CE, 31 juillet 1942, *Monpeurt* : Rec. CE, p. 239 ; CE, 2 avril 1943, *Bouguen* : Rec. CE, p. 86 ; CE, 7 juillet 1950, *Dehaene* : Rec. CE, p. 426 ; TC, 28 mars 1955, *Effimief* : Rec. CE, p. 617 ; CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin et Consorts Grimouard* : Rec. CE, p. 167 et p. 168.

<sup>166</sup> J. CHEVALLIER, « Regards sur une évolution », *AJDA* 1997, n° spécial, p. 10

<sup>167</sup> L. GAY, *Les « droits-créances » constitutionnels*, Bruylant, 2007, p. 87. L'assimilation a toutefois ses limites car le maître de Bordeaux rejette toute idée de droits individuels opposables à l'État.

<sup>168</sup> C. BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Université de Limoges, 2009, p. 46.

<sup>169</sup> Selon J. RIVERO et H. MOUTOUH, « *la seconde moitié du XXe siècle a facilité l'évolution des idées en transformant sur le terrain des faits, dans nombre d'Etats, la relation du pouvoir et des citoyens. Les services publics destinés à répondre à des besoins ressentis par tous en fonction du progrès technique se multiplient [...]. En fournissant des prestations aux particuliers, ils concrétisent l'idée que ceux-ci sont en droit d'attendre du pouvoir la satisfaction de ceux de leurs besoins fondamentaux que ne peut assurer le jeu de la liberté* » in J. RIVERO et H. MOUTOUH, *Libertés publiques*, T. 1, 9<sup>e</sup> éd, PUF, 2003, p. 86.

<sup>170</sup> D. TRUCHET, « Le droit administratif vu par un professeur de droit », *AJDA* 2013, p. 404 : à propos du droit administratif, l'auteur indique que « *De génération en génération de droits de l'homme, des libertés publiques aux droits fondamentaux, des droits de... aux droits à..., puis aux droits opposables, il a beaucoup développé les droits de ceux que l'on nommait les administrés, ensuite les citoyens et qu'il faudrait mieux appeler les personnes* » pour ensuite conclure que « *le service public (ou d'intérêt général) reste l'un des moyens de donner un contenu concret aux droits proclamés* ».

<sup>171</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981, p. 303.

cachent des obligations positives variées allant d'une obligation pour l'État « *d'aménager l'accès de l'individu à une prestation matérielle prise en charge par le service public, la solidarité nationale* »<sup>172</sup> à l'obligation pour l'État de mettre en œuvre une « *politique sociale sans droit corrélatif pour l'individu* »<sup>173</sup>. Le peu de rigueur avec laquelle la qualification de droit-créance est attribuée par la doctrine aux différents droits implique de considérer avec l'auteure que seule la première typologie d'obligations correspond véritablement à la notion de « droits-créances ». Or, Laurence GAY rattache le droit de l'homme à l'environnement à la seconde typologie en considérant qu'« *il s'agit alors non pas tant de mettre en œuvre un droit qu'une politique d'ensemble, dont l'individu est indirectement bénéficiaire. Le droit à l'environnement n'a pas de contenu propre. Il est compris comme une proclamation de principe, qui se concrétise par diverses obligations plus précises à la charge du pouvoir [...]* Dans cette acception, il correspond en fait à un principe de politique sociale [...] il se distingue en revanche des droits-créances au sens strict [...] qui consistent en un droit à prestation matérielle exigible du service public<sup>174</sup> ». En rattachant le droit de l'homme à l'environnement à un droit-solidarité, d'autres auteurs tiennent des propos similaires. D'aucuns arguent de l'ambiguïté résultant de l'identification du réel titulaire de ce droit pour affirmer qu'au regard de sa dimension collective le droit de l'homme à l'environnement apparaît comme un droit dont il est bien difficile d'en déduire une prestation matérielle, concrète et exigible de la puissance publique à l'égard de l'individu<sup>175</sup>. Ainsi, selon Xavier BIOY, le droit de l'homme à l'environnement ne serait pas un droit-créance exigible de l'individu, car le « *bénéficiaire individuel doit lui-même se couvrir d'un titulaire collectif (nation, peuple, humanité, personne humaine), nécessairement représenté par des sujets nationaux et internationaux. Contrairement à certains droits de la 2e génération, ce n'est pas seulement l'exercice du droit qui est collectif, cela s'étend aussi au titulaire* »<sup>176</sup>. Pareillement, Karine FOUCHER distingue le droit à l'environnement des autres droits-créances parce qu'il « *ne fonde jamais de situations au bénéfice des seuls individus, car l'environnement à protéger ne se limite pas à un périmètre de protection au bénéfice des individus, mais s'entend comme "le patrimoine commun des êtres*

---

<sup>172</sup> L. GAY, *Les « droits-créances » constitutionnels*, Bruylant, 2007, p. 358.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> *Ibid*, p. 419.

<sup>175</sup> L. FONBAUSTIER, « Environnement et pacte écologique. Remarques sur la philosophie à un nouveau 'droit à' », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°15, janvier 2004, p. 142.

<sup>176</sup> X. BIOY, « L'environnement, nouvel objet du droit constitutionnel ou qu'est ce que constitutionnaliser ? », in H. ROUSSILLON, X. BIOY, S. MOUTON (ss-dir), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2005, p. 25.

humains” »<sup>177</sup>. Il en est de même du professeur PELLOUX qui a pu soutenir que c’était un faux droit de l’homme, car son titulaire « *n’est pas l’homme ou l’individu mais une collectivité souvent difficile à déterminer : nation, peuple, société, communauté internationale* »<sup>178</sup>. Ou bien Jean RIVERO pour qui le droit à l’environnement ne répond pas aux « données fondamentales » d’un authentique droit de l’homme que sont « *la détermination exacte de son titulaire, la définition précise de son objet, l’identification de celui ou de ceux auxquels il est opposable, et enfin la possibilité d’une sanction propre à leur assurer le respect* »<sup>179</sup>. Ou encore du professeur Manuel GROS pour qui l’insertion d’un droit de l’homme à l’environnement dans la Constitution serait néfaste aux vrais droits de l’homme<sup>180</sup>. Une grande majorité de la doctrine<sup>181</sup> s’accorde donc à considérer soit que le droit de l’homme à l’environnement n’est pas un droit de l’homme soit qu’il n’est pas un véritable droit-créance en raison de son caractère collectif qui l’assimile à un droit de l’homme de la troisième génération. Certes, l’identification concrète de la créance, de ses titulaires et ses débiteurs apparaît délicate. Nous pensons néanmoins qu’il n’en reste pas moins un véritable droit de l’homme et même « *l’idéal type puisque dépassant en l’intégrant l’opposition droits libertés/droits créances* »<sup>182</sup> dont la particularité est d’imposer une politique d’ensemble constitutive de multiples créances.

**66. Le droit de l’homme à l’environnement : une politique d’ensemble génératrice de créances**<sup>183</sup>. Définissable comme le droit qui « *a pour objet de protéger la résilience des écosystèmes qui fournissent les services écologiques vitaux pour l’homme* »<sup>184</sup>, le droit de l’homme à l’environnement a une finalité bien vaste pour qu’on reconnaisse effectivement qu’il

---

<sup>177</sup> K. FOUCHER, « Le droit à l’environnement est-il utilement invocable dans le cadre du référé-liberté ? », *AJDA* 2007, p. 2267.

<sup>178</sup> R. PELLOUX, « Vrais et faux droits de l’homme », *RDP* 1981, n° 1, p. 67 ; V. aussi J-P. FELDMAN, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l’environnement », *D.* 2004, p. 970.

<sup>179</sup> J. RIVERO, « Déclarations parallèles et nouveaux droits de l’homme », *RTDH* 1990, n. 4, pp. 323-324

<sup>180</sup> M. GROS, « L’environnement contre les droits de l’homme ? », *RDP* 2004, n°6, p. 1583-1592. Dans le même sens, F. BOUYSSOU, « L’environnement : nouveau droit de l’homme ou droit de l’homme liberticide », in *Pouvoir et liberté*, Mél. J. MOURGEON, 1998, Bruylant, p. 512.

<sup>181</sup> On retrouve les propos précédents désormais dans les manuels classiques des droits de l’homme. Cf. J. ROBERT et J. DUFFAR, *Droits de l’homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2009, pp. 62-63 ; J-F. RENUCCI, *Traité de droit européen des droits de l’homme*, LGDJ, 2007, pp. 784-785 ; F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l’homme*, PUF, 8<sup>e</sup> éd., 2006, n° 126.

<sup>182</sup> D. ROUSSEAU, « Droits de la troisième génération », p. 135 in *Droit constitutionnel et droits de l’homme*, Rapport Français du II<sup>e</sup> congrès Mondial de l’Association Internationale de Droit Constitutionnel Paris – Aix-en-Provence, 31 Aout – 5 Septembre 197, PUAM, Economica, 1987.

<sup>183</sup> Les principes du droit de l’environnement qui sont reconnus par la charte n’ont pas d’autres desseins que de donner consistance au droit de l’homme à l’environnement : cf. N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l’environnement*, Bruylant/AUF, 1999, p. 335 et suivantes.

<sup>184</sup> N. HUTEN, *La protection de l’environnement dans la Constitution française*, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 30 novembre 2011, p. 69.

implique une prestation exigible de l'État. La notion d'« *environnement équilibré* » consacrée par l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement recouvre selon l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle « *le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels, le bon fonctionnement des écosystèmes et le faible niveau de pollution* » impliquant indubitablement une politique d'ensemble. Pour reprendre les propos du professeur UNTERMAIER, « *les problèmes qu'il [le droit à la nature] pose doivent [...] être traités globalement, ce qui implique logiquement des obligations pour l'État et non des prérogatives individuelles* »<sup>185</sup>. C'est pourquoi le droit de l'homme à l'environnement est conçu comme un droit finaliste mis en œuvre par l'ensemble des dispositions de la charte. Ainsi que le déclarait son initiateur, « *les articles de la charte consacrent un nouveau droit individuel, celui de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé* »<sup>186</sup>. Aussi découle de l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement autant de créances qu'il est nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble des dispositions de la charte. À cet égard l'article 2 de la charte, « *véritable image inversée* »<sup>187</sup> du droit de l'homme à l'environnement, prévoit que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation de l'environnement* » ; l'article 3 ajoute que « *toute personne doit dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* », et l'article 4 précise que « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». À ces obligations à destination des personnes physiques et morales, publiques et privées, l'article 5 impose aux autorités publiques d'appliquer le principe de précaution ; l'article 6 dispose que « *les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable* » et l'article 7 consacre un droit de participation à l'élaboration des décisions publiques. Cette approche globalisante des dispositions de la charte est confortée par la jurisprudence administrative qui accouple régulièrement l'article 1<sup>er</sup> avec les autres dispositions de la charte<sup>188</sup>. D'une manière générale, la charte doit donc être interprétée par les juges comme « *un ensemble indivisible* »<sup>189</sup>. Ainsi entendu, le droit de

<sup>185</sup> J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *Rev. jur. env.* 1978, n°4, p. 363.

<sup>186</sup> J. CHIRAC, « Message lu au colloque de la Cour de Cassation le 20 juin 2005 », *Rev. jur. env.* 2005, NS, p. 24.

<sup>187</sup> N. HUTEN, *La protection de l'environnement dans la Constitution française*, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 30 novembre 2011, p. 79.

<sup>188</sup> Principalement avec l'article 5 sur le principe de précaution : CE, 20 mars 2013, *Association Robin des toits*, req. n°354321 ; CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos*, req. n°351514 ; CE, 17 octobre 2014, *CRILAN*, req. n°361315 ; CE 14 novembre 2014, *Commune de Neuilly-Plaisance*, req. n°363005

<sup>189</sup> M. PRIEUR, « Promesses et réalisation de la charte de l'environnement », *Cah. Cons. Const.*, 2014, n°2, p. 21. L'auteur ajoute que « *Il ne pourrait en être autrement pour les obligations imposées aux autorités publiques par les articles 5 et 6 qui concrétisent les droits et les devoirs des articles 1 et 2* ».

l'homme à l'environnement implique de nombreuses créances tant à l'égard des personnes publiques que des personnes privées. S'il est bel et bien question de la mise en œuvre d'une politique d'ensemble, celle-ci n'est en rien un obstacle à la qualification de droit-créance dès lors que cette politique d'ensemble est précisée par les autres dispositions de la charte et qu'en outre la matérialisation de ces différentes créances s'opère principalement par le législateur, premier débiteur de ce droit de l'homme.

**67. Le législateur : débiteur principal de la mise en œuvre du droit de l'homme à l'environnement.** La référence au législateur est une condition nécessaire pour rendre les créances déduites du droit de l'homme à l'environnement effectives. C'est une des caractéristiques de la notion de droits-créances<sup>190</sup> et donc du droit de l'homme à l'environnement. L'article L. 110-2 du code de l'environnement précise que ce sont « *les lois et règlements [qui] organisent le droit de chacun à un environnement sain* ». La déclinaison de ce droit de l'homme à l'environnement à certains éléments environnementaux s'effectue de façon identique. C'est « *dans le cadre des lois en règlements* » que l'article L. 210-1 affirme le droit de chacun d'accéder à l'eau potable. Plus insidieusement, l'article L. 220-1 du code de l'environnement précise qu'il revient à « *l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées, chacun dans le domaine de sa compétence* » d'œuvrer pour que soit reconnu le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé<sup>191</sup>. La charte de l'environnement ne fait pas exception<sup>192</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement ne fait pas référence à la loi, mais les différents articles qui suivent et qui le concrétisent font du législateur le premier débiteur du droit de l'homme à l'environnement que ce soit implicitement<sup>193</sup> ou explicitement<sup>194</sup>. La référence au législateur

---

<sup>190</sup> L. GAY, *Les « droits-créances » constitutionnels*, Bruylant, 2007, p. 274-275. L'auteur affirme qu'« *Il faut bien remarquer que la créance de l'individu ne réside pas dans le vote de la loi, mais dans la prestation concrète que celle-ci aménage* ».

<sup>191</sup> M. MOLINER-DUBOST, « Le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », *Rev. jur. env.*, 2003, n°4, pp. 431-445. L'auteure précise qu'il est un véritable droit-créance qui a pour conséquence d'obliger l'Etat à créer un service public de surveillance de l'air et de la diffusion d'informations voire un service public de la protection de l'air.

<sup>192</sup> A. CAPITANI, « La charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », *RFDC*, 2005/3, n°63, p. 507

<sup>193</sup> Excepté l'article 2 sur le devoir de prendre part à la préservation de l'environnement qui porte sur la société dans son ensemble, autorités normatives comprises ; l'article 5 relatif au principe de précaution, bien que ne faisant pas référence au législateur, concerne les autorités publiques ; l'article 6 porte sur les politiques publiques ; les articles 8, 9 et 10 renvoient implicitement aux autorités normatives. Cf. Y. AGUILA, « Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement », *Cah. Cons. Const.*, 2014, n°43, p. 43.

<sup>194</sup> L'obligation de prévenir les atteintes à l'environnement prévue à l'article 3 tout comme l'obligation de réparation des dommages environnementaux prévue à l'article 4 se réalisent « *dans les conditions définies par la loi* ». Le droit à l'information et à la participation prévue à l'article 7 s'opère « *dans les conditions et les limites définies par la loi* ».

comme principal débiteur de la mise en œuvre du droit de l'homme à l'environnement est accentuée par l'insertion surabondante à l'article 34 de la Constitution de « *la préservation de l'environnement* » au rang des objets relevant du domaine de la loi<sup>195</sup>, restreignant ainsi le pouvoir réglementaire à des mesures d'application. Elle est approuvée par la jurisprudence tant constitutionnelle<sup>196</sup> qu'administrative<sup>197</sup> qui fait peser explicitement sur le législateur une obligation particulière de mise en œuvre des dispositions de la charte. Ces nombreuses références au domaine de la loi ne sont pas sans renouer en notre domaine avec la conception qui prévalait avant la Constitution de 1958 selon laquelle le législateur avait la compétence exclusive pour créer des services publics<sup>198</sup>. Le législateur voit son rôle étendu à la

<sup>195</sup> Article 3 de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

<sup>196</sup> Cons. Const, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, n°2008-564 DC, à propos de l'article 5 relatif au principe de précaution (consid. 18): « *il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques ;* » puis spécifiquement à propos de l'article 7 « *que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'il ressort de leurs termes mêmes qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser « les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;* ». Cette affirmation générale est déclinée à d'autres dispositions de la charte : Cons. Cons, 28 avril 2005, *Loi n°2005-412 relative à la création du registre international français*, n°2005-514 DC dans laquelle le Conseil Constitutionnel juge à propos de l'article 6 de la charte « *qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre ;* » ; Cons. Cons, 8 avril 2011, *Michel Z*, n°2011-116 QPC le juge constitutionnel considère, à propos des articles 1<sup>er</sup> et 2 « *qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée ;* » et à propos des articles 3 et 4 de la Charte « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ;* ».

<sup>197</sup> CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. 297931, GAJA, 20<sup>e</sup> éd., n°110, 2015. « *Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, que " la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement " ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle que " Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. " ; que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;* ».

<sup>198</sup> C'est à raison des limitations aux libertés individuelles par la création d'un service public que se justifie la compétence exclusive du législateur, ce dont affirme le commissaire du gouvernement CORNEILLE lorsqu'il précise dans ses conclusions sous l'affaire, CE 21 janvier 1921, *Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurance du Territoire de Belfort*, que « *Créer un service public, c'est assurer la satisfaction d'un intérêt collectif au moyen de règles administratives qui en assurent le bon fonctionnement et la continuité. Comme une telle création emporte avec elle, en même temps que des avantages pour la collectivité en cause, des restrictions à la liberté des individus à la propriété des particuliers, à la liberté du commerce et de l'industrie, la règle qui a dû être admise, c'est que la création de ce service soit, en principe, du Parlement, qui est le représentant des intérêts généraux et qui peut les mettre en contradiction avec les intérêts particuliers* ». Concl. CORNEILLE sur CE 21 janvier 1921, *Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurance du Territoire de Belfort*, S. 1921, III, p. 33. Les liens entre

détermination des prestations environnementales indispensables pour la réalisation du droit de l'homme à l'environnement, services publics compris. Dès lors, nier le caractère de droit-créance attaché au droit de l'homme à l'environnement entendu *lato sensu*, c'est nier le caractère dynamique de cette classification qui, dans un contexte social nouveau, impose de faire émerger de nouvelles créances garanties par le service public<sup>199</sup>. La réalité de ces créances dépend de leur opposabilité à l'égard des personnes publiques, législateur au premier rang.

## **B. L'OPPOSABILITÉ DÉLICATE DES CRÉANCES ENVIRONNEMENTALES**

**68. La portée discutée des dispositions de la charte.** Depuis la décision du Conseil Constitutionnel du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, n° 2008-564 DC, dont le considérant de principe a été repris dans la décision du Conseil d'État du 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. 297 931, « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* ». Néanmoins, les effets pratiques que produisent les différents articles de la charte dépendent fortement du législateur et du pouvoir réglementaire en raison de leur caractère plus ou moins imprécis, de leur objet plus ou moins réalisable, de la nature du contentieux et de la question posée au juge<sup>200</sup>.

---

service public et atteinte aux libertés publiques ont d'ailleurs été exposés dans un article du professeur P. DEVOLVÉ, « Service public et liberté publique », *RFDA* 1985, p. 2. Point sur lequel d'autres auteurs ont répondu en défendant la notion de service public : E. PISIER, « Service public et liberté publique », *Pouvoirs*, 1986, n°36, p. 143.

Avec la Constitution de 1958, l'affirmation selon laquelle, le législateur est compétent pour ériger des services publics est à nuancer. A titre d'exemple, J. WALINE dénie au législateur une compétence particulière dans la création des services publics au motif que la Constitution de 1958, plus particulièrement l'article 34, ne réserve pas la compétence du législateur à la création des services publics. L'auteur conclut que « *la création entre donc aujourd'hui dans la compétence réglementaire (art. 37) sous réserve de l'intervention du parlement pour l'octroi des crédits supplémentaires* ». J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, éd., 2010, p. 356. Il rejoint en cela une position déjà soutenue par G. VEDEL qui écrit ceci : « *Traditionnellement réservé à la loi, la création des services publics relève du seul pouvoir réglementaire depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958* ». G. VEDEL, *Droit administratif*, PUF, 7<sup>e</sup> éd., p. 1023. Pourtant, le rôle important du législateur dans la création des services publics persiste même si aux cotés du Parlement, le pouvoir réglementaire est désormais susceptible dans certaines conditions de créer des services publics. Comme l'indique G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI dans leur manuel *Droit du service public* : « *les considérations qui fondaient autrefois la compétence législative en matière de création de services publics sont toujours valables en ce qu'elles répondent à une tradition républicaine* » qui a « *comme fondement aussi bien les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le Préambule de la Constitution de 1946 puisque ces deux textes [...] placent les droits et libertés sous la sauvegarde de la loi* ». G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 156, n°336.

<sup>199</sup> C. BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Université de Limoges, 2009, p. 107. Partie I, titre « I, Chapitre II : le service public, garant de droits-créances émergents ».

<sup>200</sup> Y. AGUILA, « La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement », *RFDA* 2008, p. 1147.

Au regard de ces critères, certains auteurs ont pu identifier au sein de la charte des principes déclaratifs (le préambule, et les articles 8,9 et 10) ; des objectifs constitutionnels (les deux derniers considérants du préambule et les articles 1, 6) ; des droits et devoirs subjectifs dont il appartient au législateur de fixer les conditions d'exercice (article 7) et le principe de précaution d'effet direct (article 5)<sup>201</sup>. Toutefois on doit affirmer avec G. VEDEL que, « *l'imprécision d'une norme constitutionnelle relative aux droits et aux libertés, si elle peut mettre obstacle à sa mise en œuvre directe sans le relais de la loi, n'empêche nullement qu'elle serve de base à la censure de la loi ou du règlement qui lui est contraire*<sup>202</sup> ». Pleinement opposable, il est entendu que l'ensemble des dispositions de la charte est invocable à l'encontre du législateur et du pouvoir réglementaire lorsqu'il y a carence de ces derniers. Il est cependant plus délicat de considérer que l'ensemble des dispositions de la charte est invocable dans le cadre du contentieux subjectif<sup>203</sup> sans précision du contenu des différentes dispositions par le législateur ou, à défaut, sans interprétation dynamique des juges. Pour l'heure, les différentes décisions laissent entrevoir une typologie des formes d'invocabilité dont la complexité invite à opérer une unification qui serait conforme à l'approche globale de la charte, entendue comme un tout indivisible<sup>204</sup>. Car, derrière la délicate question des conditions d'invocabilité des dispositions de la charte devant les juridictions apparaît en filigrane la question de l'exigibilité d'une créance concrète aux différentes personnes publiques en charge d'appliquer la charte. Or, il faut bien reconnaître que pour l'heure, le contentieux relatif à la charte est avant tout un contentieux de

<sup>201</sup> B. MATHIEU, « La portée de la charte pour le juge constitutionnel », *AJDA* 2005, p. 1170.

<sup>202</sup> G. VEDEL, « La place de la Déclaration de 1789 dans le « bloc de constitutionnalité » » in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, 1989, p. 56.

<sup>203</sup> Karine FOUCHER par exemple suggère de distinguer deux types de requêtes : « *Soit elle consiste à demander la réalisation du droit qu'elle contient (par l'octroi d'une prestation matérielle ou financière par exemple), soit elle vise l'annulation d'une norme législative ou réglementaire qui leur serait contraire. Dans le premier cas, que l'on appelle "invocabilité de substitution", le droit à l'environnement, de la même manière que les autres droits-créances et les droits à caractère procédural, n'est pas applicable en l'absence de mise en œuvre par le législateur. Dans le second cas, que l'on appelle "invocabilité d'exclusion", toute norme constitutionnelle est directement applicable avec cependant un effet variable selon le degré de précision* ». K. FOUCHER, « L'environnement comme nouvel objet constitutionnel dans l'ordre juridique français », *Aménagement-Environnement*, Kluwer, 2008, n° spécial, L'environnement, objet d'un droit fondamental, p. 188. Dans la même veine Elise CARPENTIER distingue contentieux objectif et contentieux subjectif. Dans le cadre du contentieux subjectif, soit selon l'auteur pour « *les recours en annulation des actes non réglementaires, les actions en responsabilité, ou encore les référés-liberté* », il s'agira pour le juge d'établir une distinction « *entre leur dimension défensive-individuelle, appelant une abstention de l'Etat et générant un droit subjectif, et leur dimension créance-collective, supposant une intervention de l'Etat et ne générant pas de droit subjectif* ». E. CARPENTIER, « Le juge administratif et la Charte constitutionnelle de l'environnement », *RDP* 2009, n°2, p. 455.

<sup>204</sup> A. ROBLOT-TROIZIER, « Les clairs-obscurs de l'invocabilité de la charte de l'environnement », *AJDA* 2015, p. 493. L'auteure évoque 5 formes d'invocabilité - la non invocabilité radicale, l'invocabilité compétence, l'invocabilité de fond, l'invocabilité directe, l'invocabilité combinée – avant de proposer une unification de celles-ci.



la méconnaissance desdites dispositions par les pouvoirs publics et donc peu favorable à la matérialisation des créances environnementales. Notons cependant que derrière le mot méconnaissance se cache une diversité de situations. La première et la plus évidente est celle de l'édiction d'un acte par les pouvoirs publics en contrariété avec les dispositions de la charte suggérant une abstention de la part de l'État. Mais il peut aussi y avoir méconnaissance lorsque les pouvoirs publics s'abstiennent de mettre en œuvre les dispositions de la charte ou le font de manière insuffisante. Dans ces cas, la sanction d'une abstention ou d'une insuffisante mise en œuvre contribue à matérialiser le contenu des créances environnementales et *in fine* à les rendre opposables. Elle se manifeste avec acuité dans le cadre du contentieux de l'incompétence négative.

**69. L'incompétence négative : matérialisation de la créance à l'égard du législateur.** À l'origine, l'incompétence négative telle qu'entendue devant le Conseil Constitutionnel<sup>205</sup> renvoie directement à la répartition des compétences fixée à l'article 34 et à l'article 38 de la Constitution. Vice d'inconstitutionnalité externe, l'incompétence négative n'a pas vocation première à préciser le contenu des droits et libertés constitutionnellement garantis. Mais voilà qu'en affirmant que « *le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* », le Conseil Constitutionnel informe, en creux, sur les obligations résultant de cette compétence. Ce phénomène est accentué par une interprétation large de l'incompétence négative faite par le Conseil Constitutionnel qui y rattache diverses situations telles que la privation de garantie légale des exigences constitutionnelles, la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et l'édiction de dispositions législatives trop imprécises<sup>206</sup>. Dès lors, le législateur est soumis à une exigence de densité<sup>207</sup> qui déborde l'article 34 de la Constitution pour s'appliquer en notre matière aux articles de la charte dans la mesure où ils reconnaissent implicitement ou explicitement la compétence du législateur pour mettre en œuvre le droit de l'homme à l'environnement entendu *lato sensu*. Le spectre de l'incompétence négative paraît donc couvrir l'ensemble des articles de la charte même si ce vice d'inconstitutionnalité se rencontre pour l'heure principalement à propos de la

---

<sup>205</sup> Cette notion est issue en premier lieu du droit administratif puisque sa paternité est à attribuer à E. LAFERRIÈRE qui l'a bâtie dans son traité de la juridiction administrative à la suite de deux décisions du Conseil d'Etat : CE, 1<sup>er</sup> mai 1874, *Lezeret de la Maurinie* : *Rec CE*, p. 410 ; CE, 23 novembre 1883, *Société des mines d'or de la Guyane c/ Malguy* : *Rec CE*, p. 832. Cf. E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1888, t. 2, p. 491.

<sup>206</sup> A. VIDAL-NAQUET, « L'état de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur l'incompétence négative », *Cah. Cons. Const.*, 2015, n°46, p. 7.

<sup>207</sup> G. BERGOGNOUS, « L'incompétence négative vue du Parlement », *Cah. Cons. Const.*, 2015, n°46, p. 41.

mise en œuvre de l'article 7 de la charte de l'environnement. La lettre de l'article 7 incite d'ailleurs en ce sens puisque si l'on s'en tient à la décision du 19 juin 2008, *Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés*, n° 2008-564 DC « *il n'appartient qu'au législateur de préciser "les conditions et les limites" dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques* »<sup>208</sup>. Le contentieux de l'incompétence négative en matière d'environnement va connaître une fortune particulière avec la reconnaissance de son invocabilité au sein de la procédure de la QPC<sup>209</sup>. Ainsi, dans sa décision du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*, n° 2011-183/184 QPC, le Conseil Constitutionnel censure le législateur pour ne pas avoir prévu de dispositif de publication des projets de décrets de nomenclature des ICPE soumis à déclaration et à autorisation. Toutefois, la publication du projet ne saurait suffire. En effet, dans sa décision du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement*, n° 2012-262 QPC, le Conseil Constitutionnel sanctionne le législateur qui s'est contenté de prévoir une publication des projets de règles et prescriptions techniques applicables aux ICPE soumis à autorisation. Le contentieux s'est propagé à différentes dispositions du code de l'environnement. Ainsi, le juge Constitutionnel a considéré contraire à l'article 7 le renvoi à un décret opéré par l'article L. 411-2 4° du code de l'environnement pour fixer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé au statut d'espèce protégée prévu à l'article L.411-1<sup>210</sup>. Il en a fait de même à propos de l'article L. 211-3, II, 5° du code de l'environnement qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion afin d'y établir un programme d'actions<sup>211</sup>. De ces décisions, on constate que « *la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a fourni aux juridictions françaises une arme redoutable pour contraindre le législateur à remettre son ouvrage sur le métier* »<sup>212</sup>. Arme d'autant plus efficace qu'il semblerait que le Conseil

<sup>208</sup> Il faut néanmoins relever que dans la même décision le Conseil Constitutionnel affirme aussi qu'il lui incombe « *de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques* » et se livre ensuite à un examen attentif du contenu de la loi pour démontrer que le législateur n'a pas privé de garantie légale l'article 5 de la charte en prévoyant des mesures suffisantes à l'encontre des autorités publiques alors même que cet article est dépourvu de référence à la loi.

<sup>209</sup> Cons. Cons. 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, n° 2010-5 QPC

<sup>210</sup> Cons. Cons. 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement*, n°2012-269 QPC

<sup>211</sup> Cons. Cons. 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère*, n°2012-270 QPC

<sup>212</sup> A. VAN LANG, « Le principe de participation : un succès inattendu », *Cah. Cons. Const.* 2014, n°43, p. 33.

Constitutionnel accepte de contrôler des dispositions législatives antérieures à la charte de l'environnement<sup>213</sup>. Les différentes censures invitent le législateur à une remise à niveau des différents textes normatifs. Il y a répondu favorablement en légiférant à marche forcée<sup>214</sup> afin d'enrichir le dispositif existant. Ce nouveau dispositif ne garantit toutefois pas toute censure de la loi<sup>215</sup> quand bien même il est pris en compte par le juge constitutionnel qui s'est refusé d'abroger un texte dont l'inconstitutionnalité a été purgée par l'entrée en vigueur du nouveau dispositif<sup>216</sup>. Avec l'article 7, le rôle du juge Constitutionnel dans son contrôle d'environnementalité de la loi est réel. Réceptive à la théorie de l'incompétence négative, la QPC offre au justiciable la possibilité de pousser les portes du Palais Royal du côté de la rue Montpensier pour imposer au législateur de tirer toutes les conséquences de la reconnaissance constitutionnelle du droit de l'homme à l'environnement. Certes, il faut, par ce biais, qu'il y ait atteinte à des droits et libertés que la Constitution garantit amenant le juge Constitutionnel à écarter certaines dispositions de la charte évoquées isolément<sup>217</sup>. Une synergie résultant d'une combinaison des dispositions de la charte n'est cependant pas à exclure. Le Conseil Constitutionnel a bien accepté de contrôler dans le cadre de la QPC les articles 2, 3 et 4 de la Charte indiquant implicitement que les devoirs prévus par la charte peuvent être mobilisés par le justiciable<sup>218</sup>. En outre l'invocabilité large offerte par l'article 61-1 de la Constitution qui

---

<sup>213</sup> Cons. Const. 23 novembre 2012, *Antoine De M*, n°2012-283 QPC. Les juges sanctionnent une disposition législative antérieure à la charte (décision de classement et de déclassement de monuments naturels et de sites) sans toutefois se fonder sur le motif de l'incompétence négative alors qu'il est reproché au législateur de ne pas avoir prévu la participation du public. Comme l'indique K. FOUCHER, « *ceci ressemble à s'y méprendre à un grief d'incompétence* » in T. RENOUX et M. DE VILLIERS (ss-dir), *Code Constitutionnel*, LexisNexis, 2014, p. 481. Cette ambiguïté ne permet pas d'affirmer explicitement que le juge constitutionnel limite la portée de sa décision du 17 septembre 2010, n°2010-28 QPC dans laquelle il indique que le moyen tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence n'est pas invocable à l'encontre de dispositions législatives antérieures à la Constitution de 1958.

<sup>214</sup> M. PRIEUR, « Un nouvel instrument de démocratie participative », *AJDA* 2013, p. 193. B. DELAUNAY, « La réforme de la participation du public », *AJDA* 2013 p. 345 ; F. JAMAY, « La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public : une ambition limitée », *Envir.* avril 2013, étude 11.<sup>[17]</sup><sub>SEP</sub>

<sup>215</sup> Cons. Const. 07 mai 2014, *Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et a*, n°2014-395 QPC. Le Conseil Constitutionnel sanctionne une disposition contraire à l'article 7 alors que la loi du 27 décembre 2012 figure explicitement dans les visas de sa décision, sous entendant qu'elle est en vigueur à l'encontre de la décision contestée.

<sup>216</sup> Cons. Const. 23 mai 2014, *Syndicat France Hydro Electricité*, n°2014-396 QPC

<sup>217</sup> À propos de l'article 6 : Cons. Const. n°2012-283 QPC. Le Conseil Constitutionnel précise bien que « *sa méconnaissance ne peut, en elle-même être invoquée* » à l'appui d'une QPC impliquant implicitement que l'article 6 puisse être utilisé à l'appui d'autres dispositions. Il confirme sa position dans sa décision Cons. Const. 7 mai 2014, *Sté Casuca*, n°2014-394 QPC. A noter qu'il use d'une formule plus catégorique pour les considérants du préambule en affirmant que « *si ces alinéas ont valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* ».

<sup>218</sup> Cons. Const. 8 avril 2011, *Michel Z*, n°2011-QPC. Il n'est pas certains que les articles 2, 3 et 4 puissent être invoqués isolément mais il paraît fort probable qu'ils puissent prospérer au soutien de l'article 1<sup>er</sup> consacrant le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

ouvre le contentieux de la QPC contre toute disposition législative portant atteinte à des droits et libertés « garantis » et non « reconnus » laisse penser que toutes les dispositions qui visent à garantir l'exercice des droits fondamentaux sont invocables alors même qu'elles ne constituent pas en tant que telles des droits et libertés<sup>219</sup>. En pareille hypothèse, le juge constitutionnel pourrait poursuivre sa dynamique interprétative en dégagant de certaines dispositions de la charte des objectifs de valeur constitutionnelle invocables à l'appui d'autres dispositions de la charte. Cet élargissement est une nécessité, car la compétence prépondérante du législateur limite grandement le champ d'action du pouvoir réglementaire et partant de là, l'invocabilité de la charte devant les juridictions administratives.

**70. Des créances législatives affirmées par un pouvoir réglementaire limité.** Prenant acte de la compétence renforcée du Parlement pour mettre en œuvre la charte et d'une manière plus générale les principes fondamentaux attachés à la préservation de l'environnement, le juge administratif est venu sanctionner l'incompétence positive du pouvoir réglementaire. En premier lieu, à propos de l'article 7, tirant les conséquences de la décision OGM du Conseil Constitutionnel, la Haute juridiction administrative affirme dans son arrêt *Commune d'Annecy*, que « depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ». Elle sanctionne alors le décret litigieux pour avoir prévu la mise en œuvre d'une enquête publique et les modalités d'information et de publicité en lieu et place du législateur. Le pouvoir réglementaire est limité à l'application des dispositions législatives prises pour mettre en œuvre les dispositions de la charte. En leur absence, il n'existe pas de pouvoir réglementaire de substitution. Seules subsistent, pour des raisons tenant au principe de sécurité juridique, « les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement ». Cette solution a été transposée à l'article 3 relatif au principe de prévention par l'arrêt du 24 juillet 2009, *CRIIGEN*, dans lequel il est précisé que le pouvoir réglementaire n'est compétent que pour fixer les mesures d'application des conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement. On peut avancer l'idée que la sanction de l'incompétence positive du

---

<sup>219</sup> K. FOUCHER, « L'apport de la QPC au droit de l'environnement : conditions et limites », *RFDC* 2012, n°3, p. 526.

pouvoir réglementaire a vocation à s'étendre au-delà des seuls articles de la charte faisant référence à la loi<sup>220</sup>. Le prisme de la loi étant une condition d'effectivité de la créance, le juge administratif se doit d'identifier les différentes lois d'application de la charte afin d'effectuer son contrôle de la légalité de l'acte administratif.

**71. L'application de la théorie de la loi-écran : une indication du contenu des créances législatives.** Consacrée par la Haute juridiction dans un arrêt du 19 juin 2006, *Association Eau et rivières de Bretagne*, req. n°282456, qui affirme que « *lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés aux articles 1, 2 et 6 de la Charte de l'environnement de 2004, [ ...], la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la charte de l'environnement, quelles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette charte ;* » et confirmée par d'autres décisions<sup>221</sup>, la théorie de la loi-écran a été l'objet de débats portant principalement sur l'invocabilité directe des dispositions de la charte devant le juge administratif. Bien que le débat divise encore<sup>222</sup>, nous pensons que les dispositions de la charte sont toutes invocables à l'encontre d'un acte administratif en l'absence de dispositions législatives. En pareil cas, il revient au juge administratif, dans la limite de son pouvoir de contrôle, de déterminer quel contenu minimal accorder aux dispositions de la charte. *A contrario*, lorsque le législateur est intervenu, les exigences découlant de la charte sont accrues. En somme, on peut avancer avec N. HUTTEN et M.-A. COHENDET que la consécration de la compétence environnementale du législateur « *ne transforme pas des normes inscrites dans la Constitution en simples objectifs de valeur constitutionnelle. Simplement, les conséquences concrètes de cette invocation peuvent être renforcées par l'intervention du législateur, qui a le devoir et non la faculté, d'assurer l'effectivité de la Constitution* »<sup>223</sup>. L'arrêt du 12 juillet 2013, *Fédération nationale de pêche*, req. n°344522 conforte cette analyse en précisant que l'écran disparaît lorsque les mesures

---

<sup>220</sup> Y. AGUILA, « La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement », *RFDA* 2008, p. 1147. L'auteur affirme qu'en intégrant « *les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement* » au sein de l'article 34 « *on peut penser que ces 'principes fondamentaux' qui relèvent désormais de la compétence du législateur sont, précisément, les principes qui sont consacrés par la Charte de l'environnement - donc, peut-être, au-delà des seuls trois articles pour lesquels la Charte elle-même renvoie à la loi* ». À noter que cette exigence s'exprime avec moins d'acuité à l'encontre de l'article 5 qui ne fait pas référence à la loi mais qui nécessite dans certains cas la médiation de celle-ci pour son application comme en atteste la décision n° 2008-564 C relative aux OGM.

<sup>221</sup> CE, 23 avril 2009, *Association France Nature Environnement*, req. n° 306242.

<sup>222</sup> B. EVEN, « L'inscription de la charte de l'environnement au sein du contentieux administratif », *Envir* 2012, n°12, dossier 25.

<sup>223</sup> N. HUTTEN et M. -A. COHENDET, « La charte cinq ans après : chronique d'un réveil en fanfare », *Rev. jur. env.* 2010, n°1, p. 43.

réglementaires prises pour l'application de la loi ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires<sup>224</sup>. Afin de remplir pleinement son office, le juge administratif se doit donc de rechercher les différentes dispositions législatives de mise en œuvre des articles de la charte dévoilant, au coup par coup, les conséquences de la constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement et, conférant *in fine*, une base législative en deçà de laquelle le législateur s'expose à une sanction d'inconstitutionnalité.

**72. Vers une identification des créances environnementales.** Par la sanction de l'incompétence négative du législateur invocable dans le cadre du contentieux de la QPC couplé avec la sanction de l'incompétence positive du pouvoir réglementaire, le justiciable dispose des instruments contentieux pour rendre opposable la créance environnementale à l'égard du législateur, et incidemment à l'égard du pouvoir réglementaire. La charte crée une dynamique réformatrice<sup>225</sup> qui esquisse le contenu minimal des droits environnementaux de l'homme. Ceux-ci sont la manifestation d'un ordre public environnemental.

## **§2. LE CONTENU DU DROIT DE L'HOMME À L'ENVIRONNEMENT : L'ORDRE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL**

**73. Le contenu des créances environnementales dégagées par les juges : la protection d'un ordre public environnemental transnational.** Le contenu du droit de l'homme à l'environnement est potentiellement vaste. Par conséquent il est difficile à cerner du fait des implications nombreuses qu'il suppose. On pourrait rattacher à l'envie de nombreuses dispositions législatives au droit de l'homme à l'environnement entendu *lato sensu* ou aux articles de la Charte constitutionnelle qui le déclinent comme le devoir de prévention ou celui de réparation<sup>226</sup>. Mais, dès lors qu'on recherche le contenu concret du droit de l'homme à l'environnement exigible à l'égard des personnes publiques, le prisme du contentieux est tout indiqué. Certes, il fournit une vision tronquée liée au rôle d'interprétation du juge. N'ayant pas à interférer dans les missions des pouvoirs publics, ceux-ci ne dégagent que timidement les

---

<sup>224</sup> Solution de principe appliquée notamment, à propos du décret relatif à la trame verte et bleue, par CE, 30 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais*, req. n°369148.

<sup>225</sup> Y. AGUILA, « Les acteurs face à la charte de l'environnement », *Cah. Cons. Const.*, 2014/2, n°43, p.43.

<sup>226</sup> Certains auteurs présentent le Grenelle de l'environnement comme une manifestation des progrès irréversibles occasionnés par la charte. M. PRIEUR, « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », *Cah. Cons. Const.* n°2014/2, n°43, p. 14. D'autres indiquent que la loi sur la responsabilité environnementale vient appliquer l'article 4 de la charte. D'autres encore évoquent la réforme du code minier dont l'exposé des motifs fait référence explicite à la charte. Y. AGUILA, « Les acteurs face à la charte de l'environnement », *Cah. Cons. Const.*, 2014/2, n°43, p. 43.

obligations positives qu'ils peuvent déduire du droit de l'homme à l'environnement.

Devant le Conseil constitutionnel, cette réserve est importante. En effet, *pour déclarer une loi ayant pour objet de protéger l'environnement contraire à la Charte, il faudrait [...] que le Conseil constitutionnel considère que le législateur n'est pas allé assez loin dans cette protection ; ce qui suppose qu'il adopte une attitude volontariste dans l'interprétation des droits consacrés par la réforme de 2005* »<sup>227</sup>. Or, il se contente d'exercer un contrôle abstrait sans définir le contenu minimal du droit de l'homme à l'environnement, car, ainsi qu'il le rappelle dans sa décision n°2012-282 QPC, il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Ces obligations positives ne s'esquissent en général qu'indirectement, au fur et à mesure des décisions d'incompétence négative du législateur ou d'incompétence positive du pouvoir réglementaire ; rarement dans le cadre du contentieux de la violation que ce soit devant le juge constitutionnel ou d'ailleurs devant le juge administratif. À cela, s'ajoute un faible effort de clarification de certains termes — les notions d' « incidence sur l'environnement » prévu par l'article 7 de la charte et de « politiques publiques » prévu par l'article 6 de la charte — qui sont importants pour déterminer le champ d'application de la charte de l'environnement<sup>228</sup>. Une attitude juridictionnelle de nature à rejaillir sur le champ d'application du droit de l'homme à l'environnement que la charte reconnaît. Dès lors, les obligations positives sont davantage évoquées devant la Cour européenne des droits de l'homme qui opère un contrôle concret et dynamique. Cependant, celui-ci reste cantonné pour deux raisons. En premier lieu, la Cour effectue une réserve similaire à celle du Conseil Constitutionnel<sup>229</sup>. En second lieu, elle ne reconnaît le droit de l'homme à l'environnement que par l'intermédiaire des dispositions de la convention, qui ne le consacrent pas en tant que tel<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> K. FOUCHER, « L'apport de la QPC au droit de l'environnement : conditions et limites », *RFDC* 2012, n°3, p. 528.

<sup>228</sup> F. BRUNET, « Le champ d'application de la charte de l'environnement. Variations sur le thème du juriste linguiste », *AJDA* 2016, p. 1327.

<sup>229</sup> Elle affirme régulièrement qu'elle n'a « *pas qualité pour substituer son propre point de vue à celui des autorités locales quant à la meilleure politique à adopter en matière environnementale et industrielle [car] il y va de l'ample marge d'appréciation que sa jurisprudence reconnaît aux États dans des domaines sociaux et techniques difficiles* ». CEDH., 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021/01, §108

<sup>230</sup> Les tentatives d'introduire un protocole additionnel n'ont pas manqué comme en témoigne les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Recommandation 1431 (1999) *relative à l'action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement* ; Recommandation 1614 (2003) *sur l'environnement et les droits de l'homme* ; Recommandation 1885 (2009) *sur l'élaboration d'un protocole additionnel relatif au droit à un environnement sain*). Elles se sont toutes avérées infructueuses. La Cour

Du fait de ce contrôle restreint unanimement exercé par l'ensemble des juridictions, les juges n'établissent que le contenu minimal du droit de l'homme à l'environnement. En exigeant des autorités publiques qu'elles réalisent un minimum de prestations en faveur de la protection de l'environnement, les juges nationaux<sup>231</sup> et européens<sup>232</sup> façonnent un ordre public environnemental transnational<sup>233</sup>. Se faisant, ils s'assurent du maintien d'un ordre indispensable à la garantie du droit de l'homme à l'environnement. En notre domaine « *ordre public européen* »<sup>234</sup> et « *ordre public national* » (pour ne pas dire administratif) convergent vers la même finalité objective de protection de l'environnement. Dans cette optique, l'ordre public

---

ne pouvait l'ignorer : CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/ Grèce*, req. n°41666/98, §52. « *l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits sauvegardés par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée et familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement. Ni l'article 8, ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel* ». Cela étant, elle a une interprétation dynamique de ces dispositions qui l'a amené à reconnaître quelques mois après cette décision l'existence de « *droits environnementaux de l'homme* » (CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c/ Royaume-Uni*, req. n° 36022/97 §122) puis évoquer le « *droit des personnes concernées à jouir d'un environnement équilibré et respectueux de la santé* » (CEDH, 30 mars 2010, *Bacila c/ Roumanie*, req. n° 19234/04, §71) pour enfin consacrer « *l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables de protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé* » (CEDH, 27 janv. 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n° 67021/01, §107 et 112). Il est manifeste que l'absence de protocole additionnel est en partie palliée par cette interprétation dynamique même si la Cour reste ferme sur la position qu'elle a tenue dans l'affaire *Kyrtatos* : CEDH, 7 décembre 2010, *Ivan Atanasov c/ Bulgarie*, req. n°12853/03.

<sup>231</sup> Principalement le Conseil Constitutionnel au regard du rôle particulier du législateur en matière de mise en œuvre du droit de l'homme à l'environnement. Secondairement, les juridictions administratives lorsqu'elles se prononcent sur la non contrariété du pouvoir réglementaire aux dispositions de la charte.

<sup>232</sup> On pourrait évoquer le rôle de la Cour de Justice de l'Union Européenne car la protection de l'environnement est une compétence de l'Union qui expose régulièrement la France à des sanctions pour mauvaise transposition des directives. Cf. par exemple, pour un aperçu de l'importance de ce contentieux et des différents types de manquement : P. THIEFFRY, « Contentieux du manquement aux mesures communautaires de protection de l'environnement : une croissance soutenue », *Gaz. Pal.* 2006, n°281, p. 2. On optera cependant pour l'analyse de la jurisprudence de la CEDH car elle porte directement sur les droits de l'homme et indirectement sur le droit de l'homme à l'environnement.

<sup>233</sup> La doctrine fait référence plutôt à la notion d'ordre public écologique sous-entendant un ordre public à connotation essentiellement écocentrique (droit des espèces, droit des espaces principalement). Toutefois l'analyse de la notion telle qu'exposée est résolument centrée vers l'homme puisqu'elle émerge en doctrine à propos du droit des nuisances : M. PRIEUR, *La pollution atmosphérique en droit français*, PPS Lyon, 1976 p. 5 (l'auteur évoque ici un ordre public de la nature) ; F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, spécifiquement partie I, Titre I, « La notion de nuisance, trouble de l'ordre public écologique ». Elle n'est qu'ultérieurement usitée dans une perspective plus écocentrique en lien avec la biodiversité : É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif Droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd., 2014, n° 341, p. 211-212. A notre sens, les différentes analyses de la notion tendent à englober le droit de l'environnement dans son intégralité et permettent de rebaptiser la notion en 'ordre public environnemental'.

<sup>234</sup> CEDH, 23 mars 1995, *Loizidou c/ Turquie*, RUDH 1996, 6, Obs. F. SUDRE ; RGDIP 1998, 123, obs. G. COHEN-JONATHAN ; RTDH 1998, 102, Obs. J.-P. COT. Le juge affirme que la convention est un « *instrument constitutionnel de l'ordre public européen* » (§75). Cf. notamment, pour une analyse de la notion limitée à la Cour européenne des droits de l'homme : F. SUDRE, « Existe t-il un ordre public européen », in *Quelle Europe pour les droits de l'homme?*, Bruylant, coll. « Organisation internationale et relations internationales », 1996, pp. 39-80. Cf. une analyse incluant le droit de l'Union Européenne, C. PICHERAL, *L'ordre public européen. Droit communautaire et droit européen des droits de l'homme*, La documentation Française, coll. « Monde européen et international », 2001, p. 426.



environnemental implique la mise en œuvre par les pouvoirs publics de droits procéduraux (A) qui sont nécessaires au respect des droits substantiels (B).

## **A. LES EXIGENCES D'ORDRE PROCÉDURAL**

**74. Un réseau d'obligations positives d'ordre procédural.** Le respect du droit de l'homme à l'environnement dans son acception substantielle suppose en amont plusieurs obligations positives d'ordre procédural à la charge des pouvoirs publics. Le lien entre obligations d'ordre procédural et droit de l'homme à l'environnement est explicitement fait par l'article 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus *sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* qui dispose qu'« *Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement* ». Ce triptyque — information, participation, accès à la justice — confère aux gouvernants un devoir de démocratie environnementale (2) qui ne peut être efficace que lorsque s'y adjoint l'obligation positive primordiale d'évaluation (1). C'est à tout le moins les enseignements que l'on peut tirer de la jurisprudence, notamment celle de la CEDH, qui opère un mouvement de procéduralisation des droits substantiels reconnus par la convention<sup>235</sup>.

### **1. Le devoir d'évaluation**

**75. Un devoir premier.** Que signifie le devoir d'évaluation ? Il oblige *a minima* les autorités publiques à effectuer ou faire effectuer des enquêtes appropriées afin d'identifier les risques qui peuvent peser sur l'environnement. Il est la condition procédurale *sine qua non* de l'application du principe de prévention et du principe de précaution. Ses manifestations en droit sont nombreuses et établissent un ensemble constitutif d'« *une éthique de la connaissance scientifique* »<sup>236</sup>. Son modèle, particulièrement lorsqu'on aborde le droit de l'homme à

---

<sup>235</sup> J. – FLAUSS, « La procéduralisation des droits substantiels de la convention européenne des droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et nuisances », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 1263.

<sup>236</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, VUB, Press-Bruylant, 1999, p. 634-728.

l'environnement sous un angle résolument anthropocentrique, est l'instrument de l'étude d'impact<sup>237</sup>.

**76. L'obligation positive d'élaborer une étude d'impact.** S'il y a une procédure communément admise dans les différents ordres juridiques, c'est bien celle de l'étude d'impact entendue au sens générique. Cet instrument s'infiltré dans les différents ordres juridiques et est perçu comme l'instrument privilégié du principe de prévention<sup>238</sup>. En ce sens, l'étude d'impact répond en droit interne à l'obligation de vigilance environnementale dégagée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision *Michel Z*<sup>239</sup> sans qu'à ce jour les juridictions rattachent explicitement la procédure de l'étude d'impact à l'article 3 de la charte. Elle répond en droit international à l'obligation de « *due diligence* » interdisant aux États de laisser utiliser leur territoire aux fins d'actes qui causeraient un préjudice environnemental sensible à un autre État<sup>240</sup> et constitue, à cet égard, une obligation de droit international général selon les termes utilisés dans l'arrêt *Usine des pâtes à papier* : « *l'on peut désormais considérer qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée* »<sup>241</sup>. Le caractère général de cette obligation n'a pas échappé à la Cour européenne des droits de l'homme qui, en l'absence de disposition spécifique relative au droit de l'homme à l'environnement, s'appuie sur l'article 8 de la convention relatif au droit à la vie privée et familiale pour dégager une obligation positive d'étude d'impact à la charge des autorités publiques. Ainsi, dans sa décision *Hatton II* relative à des nuisances sonores générées par un aéroport à des riverains, la Cour précise « *que lorsqu'il s'agit pour un État de traiter, comme c'était le cas en l'espèce, des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes*

<sup>237</sup> L. FONBAUSTIER, *Etudes d'impact écologique – Introduction générale*, J.-CL. Env, Fasc. 2500.

<sup>238</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°90, p. 110.

<sup>239</sup> Cons. Cons., 8 avril 2011, *Michel Z*, QPC n°2011-116 QPC

<sup>240</sup> CIJ, 9 avril 1949, *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)* : Rec. CIJ 1949, p. 22 : il est fait « *obligation, pour tout Etat, de ne pas utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats* » ; CIJ, avis consultatif, 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Rec. CIJ 1996, I, p. 242, §29. L'interdiction de causer un préjudice sensible à l'environnement d'un autre Etat « *fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement* » ; CIJ, 27 septembre 1997, *Gabcikovo Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie)*, Rec. CIJ 1997, p. 7, §53 : « *l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépend la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir [...] La conscience que l'environnement est vulnérable et la reconnaissance de ce qu'il faut continuellement évaluer les risques écologiques se sont affirmées de plus en plus* ».

<sup>241</sup> CIJ, 20 avril 2010, *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, Argentine c/ Uruguay*, rôle général n°135, §204.

*et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu*<sup>242</sup> ». Cette obligation positive d'ordre procédurale est réaffirmée à maintes reprises<sup>243</sup>. Elle se fait plus précise dans l'affaire *Tatar c/ Roumanie* relative à des pollutions générées par une société d'exploitation de minerai d'or, puisque « *la Cour conclut que les autorités roumaines ont failli à leur obligation d'évaluer au préalable d'une manière satisfaisante les risques éventuels de l'activité en question*<sup>244</sup> ». Cette affaire est d'autant plus remarquable, qu'en l'espèce, l'analyse des risques couvre également le risque incertain.

**77. L'obligation positive d'analyser le risque incertain : l'audace de la Cour européenne des droits de l'homme.** L'obligation d'évaluation de l'impact d'un projet sur l'environnement est accentuée par la reconnaissance de l'obligation de prise en compte du risque incertain. Ainsi, on passe du champ de la prévention à celui de la précaution. Devant la Cour européenne des droits de l'homme, l'arrêt *Tatar* est l'exemple topique. En l'espèce, le juge européen fait référence au principe dans le cadre de l'exposé du « *droit et de la pratique internationaux pertinents* » en évoquant le droit de l'Union européenne, particulièrement la jurisprudence de la Cour de justice qui l'applique au domaine de la santé, et le considère « *comme l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement* »<sup>245</sup>. Les juges de Strasbourg vont plus loin en intégrant le principe de précaution dans leur appréciation de la violation de l'article 8 de la convention. Ainsi au §109, la Cour précise les obligations positives substantielles découlant du principe — *le principe de précaution recommande aux États de ne pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement en l'absence de certitude scientifique ou technique* — et elle rappelle au §120 « *l'importance du principe de précaution (consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio), qui "a vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau de protection élevée de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des activités de la Communauté"* ». La Cour en fait ensuite application au cas d'espèce dans

---

<sup>242</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c/ Royaume-Uni*, req. n°360022/97, §128.

<sup>243</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, req.46117/99, §119. - CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, req. n° 59909/00, §83 ; CEDH, 21 juillet 2011, *Grimkovskaya c/ Ukraine*, req. n°38182/03; CEDH, 14 février 2012, *Hardy Et Maile c/ Royaume-Uni*, req. n° 31965/07.

<sup>244</sup> CEDH, 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021/01, §112.

<sup>245</sup> CEDH, 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021/01, §69, II, B, h).

les paragraphes 105, 106, 107 en se livrant à un examen du risque plausible<sup>246</sup> dans lequel elle considère qu'en l'absence d'éléments de preuve quant à la dose de cyanure à partir de laquelle des affections respiratoires peuvent être aggravées, elle « *pourrait se livrer à un raisonnement probabiliste* ». Elle précise ensuite que « *Cela serait possible dans le cas d'une incertitude scientifique accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants* ». En absence de tels éléments, elle rejette ce raisonnement, car « *les requérants n'ont pas réussi à prouver l'existence d'un lien de causalité suffisamment établi entre l'exposition à certaines doses de cyanure de sodium et l'aggravation de l'asthme* ». Si le rejet du raisonnement probabiliste par la Cour et celui de l'inversion de la charge de la preuve du risque plausible ne sont pas exempts de critiques<sup>247</sup>, elles sont à relativiser au regard de l'attitude de la Cour qui annonce au §107 qu'il existe toutefois « *un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des requérants [qui] faisait peser sur l'État l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables à protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé* ». En l'absence de toute disposition expresse relative au principe de précaution, la Cour l'intègre donc comme exigence substantielle inhérente au respect du droit à la vie privée et familiale prévu par l'article 8. « *Cette omniprésence du principe de précaution jointe à la conventionnalisation explicite d'un droit à la jouissance d'un environnement sain et protégé et à une énergique mise en synergie des sources environnementales* »<sup>248</sup> rend crédible le rôle de premier plan accordé à la Cour dans la définition d'un ordre public environnemental. Mais, sur le plan procédural, cette décision ne rend pas réellement compte des exigences découlant du principe de précaution si bien qu'il convient de se tourner vers le droit interne.

**78. Le volet procédural du principe de précaution : l'exemple de la charte de l'environnement.** Le volet procédural du principe de précaution est clairement affiché dans l'article 5 de la charte de l'environnement qui précise que « *les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques* ». Sur ce fondement, le législateur a créé une institution

<sup>246</sup> É. NAIM-GESBERT, « Le principe de précaution, pensée du plausible en droit. Méthode et raisonnement des juge administratif français et communautaire », *REDE* 2009, n°2, pp. 141-150.

<sup>247</sup> Cf les opinions dissidentes des juges ZUPANCIC et GYULUMYAN ainsi que le commentaire du professeur C. Vial : C. VIAL, « Arrêt Tătar c. Roumanie : une décision à prendre avec précaution », *Envir.* 2009, n° 5, p. 24. On regrette avec ces auteurs qu'il n'y ait pas inversion de la charge de la preuve. Sur le plan contentieux l'inversion de la charge de la preuve aurait eu le mérite de renforcer l'obligation positive des Etats en exigeant plus fermement la réalisation d'études afin d'évaluer le risque environnemental.

<sup>248</sup> J.-P. MARGUENAUD et S. NADAUD, « Chronique des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme 2008-2009 », *Rev. jur. env.* 2010, n°1, p. 66.

d'expertise scientifique spécialisée en matière d'organismes génétiquement modifiés : le Haut conseil des biotechnologies. Saisi de la conformité de la loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés à l'article 5 de la charte au motif que « *la définition imprécise des pouvoirs du Haut conseil des biotechnologies par l'article 3 de la loi manifesterait la carence du législateur dans la définition des exigences procédurales résultant du principe de précaution*<sup>249</sup> », le Conseil Constitutionnel y répond par la négative et éclaire sur les exigences que revêt d'un point de vue procédural le principe de précaution. Il relève à cet égard que « *le deuxième alinéa de l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement prévoit que les "décisions d'autorisation concernant les organismes génétiquement modifiés ne peuvent intervenir qu'après une évaluation préalable indépendante et transparente des risques pour l'environnement et la santé publique... assurée par une expertise collective menée selon des principes de compétence, pluralité, transparence et impartialité"*<sup>250</sup> », ce qui donne un aperçu des obligations positives à la charge des autorités publiques. Cette obligation est réaffirmée devant le Conseil d'État notamment dans sa décision « *Association coordination interrégionale stop THT* » qui lie droit de l'homme à l'environnement et principe de précaution pour affirmer que l'autorité publique se doit de « *de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ; que, si cette condition est remplie, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle* »<sup>251</sup>. L'autorité publique a pour mission de rechercher la connaissance scientifique propre à étayer la plausibilité d'un risque. Celle-ci étant reconnue, il lui incombe de mettre en œuvre une évaluation du risque plausible.

**79. Des services publics d'expertise scientifique.** L'obligation d'évaluer pèse donc sur l'autorité publique et impose la création de plusieurs services publics de l'expertise scientifique destinés à couvrir l'ensemble des risques susceptible de porter atteinte au droit de l'homme à l'environnement, que ces risques soient certains ou incertains. Première étape de

---

<sup>249</sup> §17.

<sup>250</sup> §22.

<sup>251</sup> CE, 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT*, req. n°342409, §37.

« prématuration » du droit qualifiable d' « objet juridique par destination »<sup>252</sup>, le devoir d'évaluer permet d'aller au-devant du trouble à l'ordre public écologique.

## 2. Le devoir de démocratie environnementale

**80. Le devoir d'information et de participation.** L'obligation d'évaluation ne serait que peu de chose si le résultat de cette dernière n'était pas diffusé auprès de la population afin qu'elle puisse formuler des observations. Le droit interne est explicite sur ce point. L'insuffisance de l'étude d'impact est sanctionnée devant le juge administratif dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir lors de l'examen de la légalité externe, plus précisément en tant que vice de procédure. Selon la Haute juridiction administrative, l'étude d'impact peut vicier la procédure relative au projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement si les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude « *ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* »<sup>253</sup>. Les compléments destinés à pallier les insuffisances de l'étude d'impact ne peuvent dès lors intervenir après la procédure de l'enquête publique qui permet au public de faire valoir ses observations<sup>254</sup>. Originellement prévu dans le cadre de l'enquête publique qui succède à l'étude d'impact, ce devoir d'information et de participation dépasse aujourd'hui le champ d'application prévu par le droit de l'enquête publique pour s'appliquer à toute décision ayant une incidence sur l'environnement. Et ses consécutions sont multiples. La principale réside dans la charte. L'article 7 précise que « *toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » et les décisions du Conseil Constitutionnel imposent qu'il y ait publication préalable des décisions affectant l'environnement<sup>255</sup> et possibilité de formuler des observations<sup>256</sup>. Tirant les enseignements des différentes décisions du Conseil constitutionnel (cf. *supra* §69), le législateur a modifié les articles L.120-1 et suivants du code de l'environnement pour établir un dispositif supplétif transversal imposant une mise à disposition du public par voie électronique des projets de décisions accompagnés d'une note de

<sup>252</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif Droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°275, p. 177.

<sup>253</sup> CE, 14 octobre 2011, *Sté Océral*, req. n°323257.

<sup>254</sup> CAA Nantes, 19 février 1997, *Simon*, req. n°94NT00645.

<sup>255</sup> Cf. la décision n°2011/183-184 QPC précitée.

<sup>256</sup> Cf. la décision n° 2012-262 QPC dans laquelle le Conseil Constitutionnel considère que la publication du projet ne répond pas aux exigences de l'article 7 de la charte.

présentation précisant le contexte et les objectifs du projet pendant une durée minimum de 21 jours afin de laisser au public le temps de formuler leurs observations<sup>257</sup>.

Au-delà du droit interne, le devoir d'information et de participation s'infiltre dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en tant que part indispensable du droit de l'homme à l'environnement. Dans sa décision *Guerra contre Italie*, la Cour se refuse de déduire de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté d'expression une obligation positive d'informer le public et se situe sur le terrain de l'article 8 pour déduire que l'absence d'informations essentielles permettant d'évaluer les risques liés au fait de résider à proximité d'une usine chimique constitue une violation de la vie privée et familiale des requérants<sup>258</sup>. Dans l'affaire *McGynley et Egan c/ Royaume-Uni* à propos de militaires participant à des essais d'arme nucléaire, la Cour reconnaît une obligation positive de « *mise en place d'une procédure effective et accessible permettant [aux participants] de demander la communication de l'ensemble des informations pertinentes et appropriées* »<sup>259</sup>. Dans l'affaire *Hatton II*, la Cour indique que l'aspect procédural de l'article 8 l'amène à analyser « *la mesure dans laquelle les points de vue des individus (y compris les requérants) ont été pris en compte tout au long du processus décisionnel* »<sup>260</sup>. Dans l'affaire *Taskin*, les juges de Strasbourg font référence à la Convention d'Aarhus au titre du droit international pertinent et précisent que « *l'importance de l'accès du public aux conclusions de ces études ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute* »<sup>261</sup>. Affirmation de principe que la Cour réitère dans plusieurs affaires<sup>262</sup> et qu'elle étend au droit à la vie protégé par l'article 2 de la Convention<sup>263</sup>. *In fine*, la Cour développe une obligation positive d'information et de

---

<sup>257</sup> M. PRIEUR, « Un nouvel instrument de démocratie participative », *AJDA* 2013, p. 193 ; B. DELAUNAY, « La réforme de la participation du public », *AJDA* 2013, p. 344 ; L. FERMAUD, « Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012 », *RFDA* 2013, p. 603.

<sup>258</sup> CEDH, 19 février 1998, *Guerra et a c/ Italie*, req. n°116/1996/735/932, §60 note S. MALJEAN-DUBOIS, *RGDIP* 1998, n°4, p. 995.

<sup>259</sup> CEDH, 9 juin 1998, *Mc Ginley et Egan c/ Royaume-Uni*, req. n° 10/1997/794/995-996, §101.

<sup>260</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c/ Royaume-Unis*, req. n°36022/97, §104.

<sup>261</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, req. n°46117/99, §119.

<sup>262</sup> CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, req. n°59909/00, §83, CEDH, 5 juin 2007, *Lemke c/ Turquie*, req. n°17381/02, §41 ; CEDH, 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021/01, §113.

<sup>263</sup> CEDH, 30 novembre 2004, *Oneryildiz c/ Turquie*, req. n°48939/99, §90 : « Parmi ces mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information, tel que consacré par la jurisprudence de la Convention. En effet, avec la chambre (paragraphe 84 de l'arrêt de la chambre), la Grande Chambre convient que ce droit, qui a déjà été consacré sur le terrain de l'article 8 (*Guerra et autres*, précité, p. 228, §60), peut également en principe être revendiqué aux fins de la protection du droit à la vie, d'autant plus que cette interprétation se voit confortée par l'évolution actuelle des normes européennes. »

participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Cette obligation est garantie par l'accès à la justice environnementale.

**81. Le devoir d'accès à la justice environnementale.** Au nom de l'ordre public environnemental, l'ensemble des obligations positives procédurales doit être effectif. L'accès à la justice environnementale demeure le meilleur instrument de contrainte des autorités publiques. Il s'agit de la conséquence logique du droit de participer au processus décisionnel. Et en tant que telle, le juge européen en dégage une obligation de justice environnementale. Ainsi, dans l'affaire *Taskin*, il affirme que « *les individus concernés doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux, s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel* »<sup>264</sup>. En l'absence de possibilité donnée à un requérant de pouvoir contester un acte officiel affectant ses droits devant une autorité indépendante, il peut donc y avoir violation de l'article 8 de la Convention<sup>265</sup>. Les décisions de justice doivent être dûment prises en compte et être appliquées par les autorités publiques. Un État qui méconnaît celles-ci anéantit les garanties procédurales des requérants et par conséquent porte atteinte à leur droit à la vie privée et familiale<sup>266</sup>. En outre, dans un arrêt *Okay c/ Turquie*<sup>267</sup> relatif à la suspension de trois centrales thermiques, la Cour a reconnu que le droit de l'homme à vivre dans un environnement sain et équilibré prévu par la législation nationale était un droit de nature civile entrant dans le champ d'application de l'article 6§1 relatif au droit à un procès équitable. Ce faisant, elle a élargi la protection procédurale du droit à l'exécution de justice, composante du droit au procès équitable, au contentieux environnemental. Sous l'angle de l'article 2, l'accès à la justice environnementale est renforcé puisqu'il implique l'existence d'un système judiciaire comportant « *un mécanisme d'enquête officielle, indépendant et impartial, répondant à certains critères d'effectivité et de nature à assurer la répression pénale des atteintes à la vie du fait d'une activité dangereuse, si et dans la mesure où les résultats des investigations justifient cette répression* »<sup>268</sup>. D'une manière générale, la répression des délits contre l'environnement pourrait devenir une exigence de la Cour dans la mesure où elle affirme qu'elle « *ne saurait ignorer la préoccupation croissante et légitime qui existe tant au niveau européen qu'International à l'égard des délits contre l'environnement [et qu'elle] constate une tendance*

<sup>264</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, req. n°46117/99, §119.

<sup>265</sup> CEDH, 21 septembre 2011, *Grimkovskaya c/ Ukraine*, req. n°38182/03, §69-72.

<sup>266</sup> CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, req. n°59909/00, §93, 94.

<sup>267</sup> CEDH, 12 juillet 2005, *Okay c/ Turquie*, req. n°36220/97, §64-69.

<sup>268</sup> CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, req.48939/99, §94.



*au recours au droit pénal comme moyen de mise en œuvre des obligations environnementales imposées par le droit européen et international* »<sup>269</sup>. L'accès à la justice environnementale suppose un accès au prétoire non seulement pour les individus, mais aussi pour les associations de protection de l'environnement à condition de respecter les critères prévus par l'article 6§1 de la convention, à savoir l'existence d'une contestation réelle et sérieuse sur un droit de nature civile. Or, la Cour a eu l'occasion de rappeler qu'elle ne saurait admettre *l'actio popularis*<sup>270</sup> ou une contestation se rapportant à la seule défense de l'intérêt général<sup>271</sup>. *Nonobstant* ces jurisprudences peu favorables au droit objectif de l'environnement, la Cour a adopté une approche souple des critères déduits de l'article 6§1 dans l'affaire *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine de Melox c/ France* en estimant qu'une interprétation stricte de ces critères « *ne serait pas en phase avec la réalité de la société civile actuelle, dans laquelle les associations jouent un rôle important, notamment en défendant certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement* »<sup>272</sup>. Cet assouplissement est confirmé dans l'affaire *l'Érablière A.S.B.L. c/ Belgique*<sup>273</sup>. Il est rappelé dans l'affaire *Greenpeace France c/ France*<sup>274</sup> ou le juge de la Cour s'appuie sur le droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé pour affirmer qu'il s'agit d'un droit de nature civile. Elle déclare néanmoins irrecevable la demande au motif de l'absence « *d'un lien étroit entre la mise en œuvre du décret litigieux, qui fixe de manière générale les procédures applicables au traitement des combustibles usés et des déchets radioactifs provenant de l'étranger, et une atteinte au droit de chacun de vivre dans un environnement sain ou, du moins, un risque sérieux, précis et imminent d'une telle atteinte* » renouant explicitement avec sa jurisprudence *Balmer-Schafroth*<sup>275</sup>. La Cour évoquait en outre, sans y répondre, la délicate question non tranchée par la Haute juridiction administrative française de l'invocabilité du droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé par une personne morale en droit français<sup>276</sup>. Une réponse positive serait souhaitable

---

<sup>269</sup> CEDH, 28 septembre 2010, *Mangouras c/ Espagne*, req. n°12050/04.

<sup>270</sup> CEDH, 12 février 2004, *Perez c. France*, req. n° 47287/99, §70.

<sup>271</sup> CEDH, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga et autres c/ Espagne*, req. n°62543/00, §46.

<sup>272</sup> CEDH, 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox c/ France*, req. n°75218/01, 3.

<sup>273</sup> CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c/ Belgique*, req. n°49230/07, §21-30.

<sup>274</sup> CEDH, 13 décembre 2011, *GreenPeace France c/ France*, req. n°55243/10.

<sup>275</sup> CEDH, 26 août 1997, *Balmer-Schafroth c/ Suisse*, req. n°67/1996/686/876.

<sup>276</sup> La question n'est pour l'heure pas résolue. Il existe une décision audacieuse du Tribunal administratif de Châlons en Champagne qui ne fait pas l'unanimité et qui n'a pas été confirmée par le Conseil d'Etat. Cf. TA Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne*, n° 0500828, 05008829, 0500830

pour que le rôle de « *chien de garde* » des associations de protection de l'environnement<sup>277</sup> puisse pleinement être assuré par un réel accès au prétoire européen. Il constituerait une garantie procédurale supplémentaire pour assurer dans son aspect matériel la protection de l'ordre public environnemental.

## B. LES EXIGENCES D'ORDRE SUBSTANTIEL

**82. Le service public de police : une conception négative de l'ordre public environnemental.** La notion d'ordre public écologique a fait l'objet de débats doctrinaux relatifs principalement à son périmètre. Convient-il d'entendre l'ordre public écologique de façon matérielle et négative ou de façon finaliste et positive ? F. CABALLERO défendait l'idée d'une conception matérielle et négative de l'ordre public écologique en transposant les mots du doyen HAURIOU<sup>278</sup> en notre domaine : « *À l'état de paix écologique s'oppose alors un état de nuisance, conséquence de l'exercice d'activités nuisibles à l'environnement et incompatibles avec l'impératif étatique de protection du milieu* »<sup>279</sup>. Toute nuisance n'est toutefois pas constitutive de trouble à l'ordre public écologique, car il existe une « *tolérabilité naturelle de l'homme et de l'environnement à un certain seuil d'agression, tolérabilité qui tient de la nature des choses* »<sup>280</sup>. L'auteur précise que l'anormalité d'un trouble écologique n'est constituée qu'au-delà d'un certain seuil de nuisance, « *hybride de jugement de vérité et de valeurs* »<sup>281</sup> fixé et appliqué par les autorités publiques *via* la police des nuisances. À la conception négative de l'ordre public écologique répond donc l'instrument juridique de police écologique que les autorités publiques doivent mettre en œuvre au-delà d'un certain seuil d'agression afin de prévenir le trouble à l'ordre public écologique. Ces seuils inondent le droit de l'environnement. En outre, la jurisprudence tant interne qu'européenne valide cette théorie en faisant de la police écologique l'exigence principale du respect du droit de l'homme à l'environnement, esquisant par conséquent le contenu de cet ordre public spécial (1).

**83. Pour une conception positive de l'ordre public environnemental.** Est-ce à considérer avec F. CABALLERO qu'il convient d'exclure la notion positive et finaliste de l'ordre public écologique définie comme « *l'obligation pour l'État d'assurer un équilibre harmonieux entre*

---

<sup>277</sup> CEDH, 27 mai 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs c/ Lettonie*, req. n°57829/00, §42.

<sup>278</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 12<sup>e</sup> éd., 1933, p. 549 : « *l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble* ».

<sup>279</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 35.

<sup>280</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 236-237.

<sup>281</sup> É. NAIM-GESBERT, « L'anormalité d'un trouble à l'ordre public écologique », *Dr. env.* 2004, n°120, p. 140.

*l'homme et son environnement* »<sup>282</sup> ou selon une définition plus moderne comme un ordre « *qui vise par un système de normes appropriées — fondé sur l'adaptation harmonieuse de la loi juridique à la loi écologique — la sauvegarde de la biodiversité dans la durée et de manière équitable* »<sup>283</sup> ? Les arguments de l'auteur tiennent au caractère vague de la conception finaliste et positive qui impliquerait d'englober police et service public. Selon nous, la confusion entre les deux instruments juridiques de la police et du service public n'est pas constitutive d'un « *vice fondamental* » dans la mesure où elle correspond aux faits juridiques. D'une part, il est impossible d'établir une cloison étanche entre les deux notions, car s'il existe une différence de nature entre le service public et la police<sup>284</sup>, il n'y a pas de démarcation nette entre les deux instruments juridiques<sup>285</sup>. D'autre part, on observe que « *la police écologique et le service public de l'environnement sont des instruments purement juridiques qui, dans la réalité administrative, sont inévitablement utilisés conjointement* »<sup>286</sup>. Pour dire plus, il est concevable de qualifier la police écologique de service public<sup>287</sup>. Par ailleurs, il ne fait aucun doute que certains services publics sont indispensables au maintien de l'ordre public<sup>288</sup>. D'une manière générale, on doit donc concevoir la police écologique comme un service public environnemental à un état de développement primaire, soit en quelque sorte le noyau dur d'un service public environnemental<sup>289</sup>. Certes, sur le terrain de l'analyse du contenu des créances environnementales exigibles, les limites de l'approche contentieuse inhérentes à l'ample marge d'appréciation du législateur pour le Conseil Constitutionnel et des États partis pour la CEDH, ne permettent pas de rendre compte des différentes missions de service public environnemental

---

<sup>282</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 32.

<sup>283</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°341, p. 212.

<sup>284</sup> É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ., 1984, p. 797 : « *La différence essentielle entre la police et le service public paraît être la suivante : si la police est la fonction de protection de l'ordre statutaire primaire libéral, les services publics sont des fonctions parcellaires de réalisation, par des institutions publiques secondaires ; d'un ordre social nouveau (nouveau par rapport à celui que l'ordre statutaire se borne à garantir). [...] les services publics s'analysent comme des prolongements hypostasiés et institués de certaines activités de police qui ont subi une métamorphose sous l'effet de l'évolution de l'idée de droit libéral dans certains secteurs de son emprise* ».

<sup>285</sup> É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 250 : « *nulle part on n'observe un saut qualitatif brusque qui permet d'affirmer : ceci est de la police et ceci n'en est plus. Il n'y a que des dégradés ou une graduation* ». Dans une perspective différente, on note que Hauriou fait du service public un des moyens d'assurer la police. M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>e</sup> éd., Sirey 1933, pp. 546-547. L'un dans l'autre, ces points de vue montrent in fine les liens intimes entre les deux notions.

<sup>286</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 2011, n°65.

<sup>287</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T. 1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd, 2001, p. 697.

<sup>288</sup> L'exemple de l'utilisation du procédé des réquisitions en témoignage. Par exemple, des salariés d'une centrale thermique peuvent être réquisitionnés pour assurer le bon fonctionnement du service public de l'électricité. CE, 23 mai 2011, *M. A. req. n°349215*, Obs R. RADIGUET, *RJOI* 2011, n°13, p. 211.

<sup>289</sup> Il est révélateur de constater que tout service public doit être créé par un acte réglementaire qui peut prendre des allures d'acte de police.

autres que celles de police. Cependant, les juges, en particulier ceux de la CEDH, s'autorisent parfois dans certaines affaires à suggérer certaines activités matérielles relevant de la notion de service public afin d'éclairer l'Etat sur les mesures qu'il aurait pu prendre pour éviter une atteinte au droit de l'homme à l'environnement. Ces *obiter dictum* laissent entrevoir une timide reconnaissance de l'intégration des services publics environnementaux substantiels au sein du contenu minimal du droit de l'homme à l'environnement (2).

### 1. La mise en œuvre des services publics de police de l'environnement.

**84. Des polices administratives spéciales à la police environnementale.** Dans une approche négative de la notion d'ordre public, « *il est important de comprendre que la première des mesures de police est de s'abstenir de toute réglementation* »<sup>290</sup>. L'ordre public environnemental procède d'une démarche différente. Ordre public plus raffiné que l'ordre public général<sup>291</sup>, il est mis en œuvre par les nombreuses polices administratives spéciales de protection de l'environnement reposant sur le principe de l'autorisation administrative préalable<sup>292</sup> afin d'autoriser les seules activités compatibles avec le droit de l'homme à l'environnement. Ces polices constituent « *la quintessence du droit de l'environnement* »<sup>293</sup> et sont créées par le législateur en vertu tant de l'article 34 de la Constitution que des articles 3 et 4 de la charte relatifs au devoir de prévention et au devoir de réparation. Leur multiplicité génère un « *éclatement de l'ordre public écologique en de multiples sous-ordres techniques* »<sup>294</sup> qui tend à se résorber par un regroupement de celles-ci effectué par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 *portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement*<sup>295</sup>. Bien qu'il ne comprenne pas l'étape primordiale de l'autorisation administrative préalable, ce regroupement permet de dégager un tronc commun des polices administratives et judiciaires esquissant une notion de police environnementale apte à encadrer la survenance d'un trouble à l'ordre public environnemental : délivrance de l'autorisation administrative, contrôle administratif, sanctions

---

<sup>290</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis », 4<sup>e</sup> éd, 2012, p. 314.

<sup>291</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 36.

<sup>292</sup> J. FROMAGEAU et PH. GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Eyrolles, coll. « Droit », 1993, p. 140.

<sup>293</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°119, p. 174.

<sup>294</sup> P. LASCOUMES, « Protection de l'environnement et ordre public. Pour un front commun DIREN », Ministère public, OPJ et APJ », in *La police de l'environnement*, Cahiers de la sécurité intérieure, n°9, mai-juillet 1992, p. 11.

<sup>295</sup> Y. BROUSOLLE, « La simplification des polices de l'environnement », *Dr. env.* 2012, n°199, p. 95

administratives, recherche et constatation d'infractions environnementales et sanctions pénales. De la mise en œuvre de cette police dépend le respect du droit de l'homme à l'environnement.

**85. L'obligation de prendre des mesures de police environnementale.** Il est une situation dans laquelle une autorité de police environnementale est dans l'obligation de prendre les mesures que l'étendue de sa compétence l'autorise à prendre : celle de la connaissance d'une menace de trouble à l'ordre public environnemental. Ainsi que l'affirme J. RIVERO, dans son manuel de droit administratif, avec un raisonnement propre à la police administrative générale, mais transposable en notre matière, *« la règle est en effet que l'autorité de police ne doit pas rester inerte quand elle est informée d'une menace. La première difficulté est là, dans l'information »*. Le respect des obligations positives procédurales prend alors toute son importance. L'obligation positive d'évaluation permet d'accéder à la connaissance qui est relayée par l'obligation positive de mise en œuvre d'une démocratie environnementale, couple d'ordre procédural qui met l'autorité publique face à ses responsabilités. Ainsi, dans l'affaire *Öneryildiz* relative à une explosion de méthane produite au sein d'une décharge générant un glissement de terrain qui a enseveli l'habitation du requérant et causa la mort de 39 personnes, la Cour précise que le respect de l'article 2 de la convention *« implique avant tout pour les États le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie [...] Elle doit régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l'activité ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause »*<sup>296</sup>. Dans le cadre de l'article 2, cette obligation d'adopter un cadre législatif et administratif inclut l'obligation pour l'État d'être doté d'un système judiciaire comprenant enquêtes officielles, poursuites devant les juridictions nationales et efficacité de la réponse apportée par ces juridictions<sup>297</sup>. L'obligation de créer une police environnementale régissant l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle des activités susceptibles de porter atteinte au droit de l'homme à l'environnement est un principe général appliqué tant sous l'angle de l'article 2<sup>298</sup> que sous l'angle de l'article 8 de la convention<sup>299</sup>. L'absence de réglementation appropriée tout comme son non-respect par les autorités publiques entraîne une violation du droit de l'homme à l'environnement.

---

<sup>296</sup> CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, req. n°48939/99, §89-90.

<sup>297</sup> *Ibid.*, §91-99.

<sup>298</sup> CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c/ Turquie*, req. n°15339/02, §129-132.

<sup>299</sup> CEDH, 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021, §88.

**86. Le non-respect des seuils entraîne violation du droit de l'homme à l'environnement.** L'anormalité du trouble à l'ordre public environnemental dépend en grande partie du non-respect des seuils fixés par le droit interne. La Cour ne cesse de s'appuyer sur ceux-ci. Dans l'affaire *Lopez Ostra*, relative aux nuisances subies par la requérante du fait de l'activité d'une station d'épuration d'eaux et de déchets située à proximité de son domicile, la Cour relève que « *les émanations de sulfure d'hydrogène provenant de la station dépassaient le seuil autorisé, qu'elles pouvaient entraîner un danger pour la santé des habitants des logements proches et, enfin, qu'il pouvait y avoir un lien de causalité entre lesdites émanations et les affections dont souffrait la fille de la requérante* » pour constater qu'il y a violation de l'article 8 »<sup>300</sup>. Dans l'affaire *Moreno Gomez* relative aux nuisances sonores subies par le requérant du fait de présence de discothèques à proximité de son habitation, la Cour indique qu'il lui appartient d'examiner « *si ces nuisances sonores ont dépassé le seuil minimum de gravité pour constituer une violation de l'article 8* »<sup>301</sup> pour ensuite conclure à l'atteinte aux droits protégés par l'article 8 « *Compte tenu de l'intensité des nuisances sonores — nocturnes et excédant les niveaux autorisés — et du fait que celles-ci se sont répétées durant plusieurs années* »<sup>302</sup>. Dans l'affaire *Fadeïeva* relative aux nuisances générées par un centre sidérurgique, la Cour note que « *les éléments produits devant [elle] montrent que les niveaux de pollution évalués en fonction de certains paramètres prédéfinis excèdent depuis 1998 les normes fixées par la réglementation interne* »<sup>303</sup>. Ces seuils ne sont toutefois pas suffisants à caractériser l'atteinte au droit de l'homme à l'environnement devant la Cour européenne des droits de l'homme puisque la Cour élabore au fil de ses jurisprudences une conception autonome du seuil environnemental nécessairement anthropocentrique car dégagée sous le prisme de la violation des articles 8 et 2 de la Convention. Ainsi, dans l'affaire *Fadeïeva*, la Cour affirme que « *les conséquences néfastes de la pollution de l'environnement doivent atteindre un minimum de gravité pour tomber sous le coup de l'article 8 de la Convention* »<sup>304</sup>. Ce minimum de gravité est apprécié casuistiquement par le juge qui considère que le non-respect de la réglementation interne n'entraîne pas *ipso facto* violation des dispositions de la Convention : « *Étant donné la diversité des moyens propres à garantir le droit au "respect de la vie privée", le fait pour l'État concerné de ne pas mettre en œuvre une mesure déterminée prévue par le droit interne ne*

---

<sup>300</sup> CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, req. n°16798/90, §49.

<sup>301</sup> CEDH, 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, req. n°4143/02, §58.

<sup>302</sup> *Ibid.*, §60.

<sup>303</sup> CEDH 9 juin 2005, *Fadeïeva c/ Russie*, req. n°55723/00, §87.

<sup>304</sup> *Ibid.*, §69.

*l'empêche pas de remplir son obligation positive d'une autre manière* »<sup>305</sup>. Au regard des jurisprudences relatives au droit de l'homme à l'environnement, le respect de la réglementation interne demeure néanmoins un élément de choix pour apprécier si l'État a su ménager un juste équilibre au sens de l'article 8§2. L'importante prise en compte du non-respect du droit interne peut être amoindrie par l'adoption de mesures d'ordre matériel incluant potentiellement des prestations de service public environnemental.

## **2. Vers une timide reconnaissance des prestations de service public environnemental**

**87. La détermination des obligations matérielles par la Cour : une suggestion.** Le respect des dispositions de la convention européenne des droits de l'homme par l'État a un champ d'application étendu puisqu'il porte sur les activités assurées ou assumées par l'État, les autres personnes publiques et les personnes privées. La Cour confère aux dispositions de la Convention un effet horizontal indirect<sup>306</sup> qui s'analyse comme « *une extension de l'opposabilité des droits de l'homme aux rapports interindividuels* »<sup>307</sup>. Le champ d'application étendu du droit de l'homme à l'environnement suppose des obligations positives matérielles à la charge de l'État qui, si elles exigent *a minima* l'établissement d'un cadre législatif et administratif adéquat, peuvent être diverses et variées. Or, la Cour ne saurait prendre parti en la matière sans porter atteinte à la liberté de gestion de l'État. Elle rappelle régulièrement qu'elle n'a pas « *qualité pour substituer son propre point de vue à celui des autorités locales quant à la meilleure politique à adopter* », ce qui ne l'empêche pas de le donner<sup>308</sup>.

**88. Panorama des obligations positives d'ordre matériel esquissées par la Cour.** Pour déterminer les obligations positives matérielles qui auraient pu permettre d'éviter une violation des dispositions de la Convention par l'État, la Cour se fonde sur les éléments évoqués par les requérants et les solutions envisagées par le gouvernement pour y répondre<sup>309</sup>. Elle étudie en outre l'efficacité des mesures. Ainsi, dans l'affaire *Dées* relative aux nuisances sonores résultant d'une infrastructure de transport située à proximité de l'habitation de la requérante, le juge

---

<sup>305</sup> *Ibid*, §96.

<sup>306</sup> CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, req. n° 16798/90.

<sup>307</sup> J. -P. MARGUÉNAUD (ss-dir), *CEDH et droit privé*, La Documentation française, 2001, p. 77.

<sup>308</sup> Cf. pour une étude approfondie de la technique des obligations positives : C. MADELAINE, *La technique des obligations positives en droit de la convention européenne des droits de l'homme*, Dalloz, Nouvelles Bibliothèque de thèses, vol. 133, 2014, 572. pp. spéc. p. 447 et suivantes relatives à l'exigence d'un « État providence minimal ».

<sup>309</sup> CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c/ Turquie*, req. n° 15339/02, §156 : « *la Cour se doit de ne pas se limiter à l'examen des mesures spécifiques évoquées par les requérants mais de vérifier également si le Gouvernement a envisagé d'autres solutions afin de garantir la sécurité de la population locale* ».

considère que les mesures prises par l'Etat consistant en la limitation et la canalisation de la circulation (mesures de réduction de la vitesse des véhicules de nuit, interdiction pour les poids lourds de circuler la nuit...) sont insuffisantes. À défaut pour l'État de parvenir à la diminution des nuisances notamment en faisant respecter le cadre législatif et administratif existant par les organismes privés chargés d'une activité industrielle, la Cour a eu l'occasion de considérer qu'une mesure de relogement par l'État pouvait constituer une mesure adéquate pour répondre aux exigences de la convention. Dans l'affaire *Lopez Ostra*, elle considère implicitement que la prise en charge des frais de location d'un appartement par la Ville est une réponse appropriée, si elle n'avait pas été proposée trois ans après le début des nuisances<sup>310</sup>. De même dans l'affaire *Dubetska*, les nuisances causées par l'exploitation d'une mine de charbon supposaient, à défaut d'avoir été diminuées, des mesures de relogement aidées par l'État<sup>311</sup>. Les obligations matérielles suggérées peuvent parfois être conséquentes. Ainsi, dans l'affaire *Boudaïeva*, relative à une coulée de boue dont la survenance était prévisible, les juges de Strasbourg déplorent l'absence de travaux de rénovation d'une digue de rétention des boues en état de délabrement avancé et l'absence d'installation de postes d'observation temporaires dans la Montagne afin de faire appliquer efficacement l'ordre d'évacuation<sup>312</sup>. Mais c'est surtout dans les affaires *Öneryildiz* et *Di Sarno* que le service public est à l'honneur en matière de déchets. Ainsi, dans l'affaire *Öneryildiz*, les juges de la Cour indiquent que « *la mise en place en temps utile d'un système de dégazage dans la décharge [...], avant que la situation ne devienne fatale, aurait pu constituer une mesure efficace, sans grever excessivement les ressources de l'État* »<sup>313</sup>. Dans l'affaire *Di Sarno* relative à la crise des déchets de Naples, la Cour considère que l'État se doit d'assurer de façon continue le service public de collecte, de traitement et d'élimination des déchets et qu'en l'espèce l'État ayant manqué à cette obligation a porté atteinte au droit à la vie privée et familiale du requérant<sup>314</sup>.

**89. L'esquisse d'un ordre public environnemental positif et finaliste.** Car « l'ordre public [environnemental] interroge [...] le système juridique dans son exigence d'intérêt général, dans sa confrontation régulatrice »<sup>315</sup>, la notion d'intérêt environnemental révèle toute son importance lorsqu'on l'a lie à celle d'ordre public environnemental. Selon une acception

<sup>310</sup> CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, req. n° 16798/90, §57.

<sup>311</sup> CEDH, 10 février 2011, *Dubetska c/ Ukraine*, req. n° 30499/03.

<sup>312</sup> CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c/ Turquie*, req. n° 15339/02, §147-160.

<sup>313</sup> CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, req. n° 48939/99, §107.

<sup>314</sup> CEDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno c/ Italie*, req. n° 30765/08, §112.

<sup>315</sup> É. NAIM-GESBERT, « L'irrésistible ordre public écologique. Risque et état de droit », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2008, p. 1327.



négative, l'ordre public environnemental implique une intervention de la puissance publique pour interdire « l'exercice d'activités nuisibles à l'environnement et incompatible avec l'impératif étatique de protection du milieu »<sup>316</sup>. Elle met en exergue le fait que le maintien de « l'interdépendance sociale » exige de la puissance publique un minimum d'actions en faveur de l'environnement. Ce minimum est affaire de fixation de seuils dont la détermination incombe aux gouvernants. Ces seuils irriguent les différentes polices environnementales. Leur mise en œuvre et le contrôle de leur respect sont une obligation de résultat qui doit pouvoir être justiciable devant les juridictions nationales. L'érection du droit de l'homme à l'environnement en droit positif consolide cette obligation de résultat.

En effet, la reconnaissance du droit de l'homme à l'environnement au sein de la charte de l'environnement exprime le caractère objectif du droit de l'environnement dans son plus haut degré de perfectionnement. Pour ne pas être déclaratoire, la consécration de ce droit de l'homme doit générer des créances environnementales à la charge de l'État qui dépassent la notion d'ordre public environnemental entendu au sens négatif. Et le rôle du juge est primordial dans cette construction. Aux seuils fixés par les gouvernants, s'ajoutent les seuils d'acceptabilité du trouble à l'ordre public environnemental fixés casuistiquement par les juges et évoluant avec la prise de conscience croissante de l'importance de la préservation de l'environnement au nom de l'intérêt général. Les juges administratifs et constitutionnels s'y emploient avec prudence en se retranchant derrière des règles principalement procédurales — l'incompétence négative — qui dévoilent en creux les obligations à la charge du législateur. Plus audacieux et constructifs, les juges de Strasbourg font un travail remarquable de détermination du contenu minimum du droit de l'homme à l'environnement constitutif d'un ordre public environnemental. Au fil des affaires, ils dégagent des obligations positives d'ordre procédural et substantiel à la charge des États partis à la Convention alors même que le droit de l'homme à l'environnement est absent de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet ordre public s'enrichit et progresse irrésistiblement pour devenir un ordre public positif et finaliste incluant certaines prestations de service public. Il en va du principe de non-régression de l'environnement qui illustre le fait que « *le droit à l'environnement n'est pas un droit de l'homme comme les autres [et que] sauvegarder les acquis du droit de*

---

<sup>316</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 71.

*l'environnement, ce n'est pas un repli sur le passé, c'est au contraire une assurance sur l'avenir »<sup>317</sup>.*

---

<sup>317</sup> M. PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » », in M. PRIEUR et G. SOZZO, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012, p. 46.



## CONCLUSION DU CHAPITRE

**90. Le droit de l'environnement : un droit d'intérêt environnemental.** Le droit relatif aux éléments environnementaux devient *droit de l'environnement* lorsque la réglementation des espèces, des espaces, de l'eau, de l'air, des nuisances, des pollutions et des risques industriels se fait sans détour ni appareil. Masqué derrière les objectifs récréatifs (chasse), économiques (pêche), esthétiques (sites), sanitaires (nuisances et pollutions), « *les formes naissantes des droits de l'environnement* »<sup>318</sup> ne font pas corps. Toutefois, elles font usage bien souvent des mêmes techniques juridiques — la police administrative spéciale reposant sur le principe de l'autorisation administrative préalable — qui constituent le terreau fertile à un droit de l'environnement en germe. Avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976, ces droits de l'environnement sortent de terre pour trouver en la notion d'intérêt général une justification commune, source de leur épanouissement futur. Émergeant d'un héritage juridique hétéroclite, le droit de l'environnement naît à partir de la reconnaissance de l'intérêt général de protection des éléments environnementaux en autorisant un regroupement finaliste des réglementations existantes. Autour de cette finalité d'intérêt environnemental, il s'est développé de façon tentaculaire pour devenir avec sa codification et sa constitutionnalisation « *un droit créatif, qui crée sa propre langue et constitue [...] son royaume de vérité* »<sup>319</sup>. Dans cette quête vers la maturité, le droit de l'environnement fait de l'intérêt général son principe fondateur voire même un précepte qu'il dissémine tout au long de son chemin. Consubstantiel au droit de l'environnement, l'intérêt général de protection des éléments environnementaux en fait un droit d'intérêt environnemental.

**91. Un droit d'intérêt environnemental à la charge des gouvernants.** « *Parler de l'intérêt général, c'est présupposer qu'un organe, une institution, une personne, est en mesure de se dégager des intérêts particuliers pour faire prévaloir un intérêt qui ne soit pas tributaire de ces derniers, et cette personne ne peut être que l'Etat* »<sup>320</sup>. La reconnaissance de l'intérêt général de protection de l'environnement par le législateur n'y fait pas exception. Selon une approche Duguiste, elle symbolise l'existence d'un droit objectif qui légitime l'action des gouvernants tout autant qu'il les contraint. Cette légitimité-contrainte implique des gouvernants l'organisation et le contrôle d'une « coopération de service public » faisant de la notion de

---

<sup>318</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 233.

<sup>319</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2014, n°37, p. 19.

<sup>320</sup> J.-M. PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.* 1998, p. 327.

service public « à la fois le fondement et la limite du pouvoir étatique, lequel doit prendre en charge certaines activités et se trouve ainsi soumis à “une contrainte de but” : satisfaire les besoins collectifs du public »<sup>321</sup>. Le droit de l’homme à l’environnement, summum du droit objectif de l’environnement, rend effective cette nouvelle théorie de l’Etat en le contraignant à l’action.

**92. Un intérêt environnemental constitutif d’un ordre public environnemental dynamique.** L’interdépendance sociale suppose l’action des gouvernants. Celle-ci s’observe par le prisme du contentieux relatif au droit de l’homme à l’environnement, entendu *lato sensu* comme un droit imposant une politique d’ensemble conforme à l’intérêt environnemental. Ainsi, les contentieux du Conseil Constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l’homme nous enseignent que l’intérêt environnemental suppose *a minima* l’adoption d’un cadre législatif et réglementaire apte à satisfaire le droit de l’homme à l’environnement. Ce cadre législatif et réglementaire comprend la notion de service public. Il faut toutefois admettre que lorsque l’on quitte le terrain théorique, le service public entendu au sens Duguiste n’est pas conforme aux faits juridiques et que les obligations positives à la charge de l’État ne peuvent être réunies sous le seul pavillon du service public tel qu’entendu comme notion juridique. Pour dire plus, dès lors qu’on quitte l’approche abstraite de la notion, le service public n’apparaît que comme un outil juridique parmi d’autres pour assurer *l’interdépendance sociale*. Ceci explique en grande partie le contrôle limité des juges interne et européen qui n’ont pas à interférer dans les variantes possibles à la discrétion du législateur pour mettre en œuvre le droit de l’homme à l’environnement. Pour l’heure, ce rôle limité a permis de dégager un ordre public environnemental fondé sur une obligation substantielle de prendre des mesures de service public de police écologique — voire de prestations de services publics — accompagnées par des services publics procéduraux — service public d’évaluation, service public d’information et de participation, service public de la justice environnementale — qui garantissent la matérialité des créances environnementales. « *L’ordre public écologique interroge ainsi le système juridique dans son exigence d’intérêt général* »<sup>322</sup> pour faire du service public une condition indispensable au respect du droit de l’homme à l’environnement.

---

<sup>321</sup> C. BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Université de Limoges, 2009, p. 20.

<sup>322</sup> É. NAIM-GESBERT, « L’irrésistible ordre public écologique », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 1327.

## CHAPITRE II : L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CONDITION DE RECONNAISSANCE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**93. Le caractère par trop global de l'approche Duguiste du service public.** L'intérêt environnemental constitue le fondement du droit administratif de l'environnement. Pour préserver l'ordre public environnemental, le législateur et le pouvoir réglementaire sont tenus à des obligations positives de gestion des éléments environnementaux au sein desquelles se trouvent inextricablement mêlées polices écologiques et missions de service public environnemental. La notion Duguiste du service public environnemental étudiée au chapitre précédent, pertinente pour expliquer théoriquement et globalement le fondement des services publics environnementaux devient difficilement applicable pour identifier concrètement les différents services publics environnementaux<sup>1</sup>. Ce sont les défauts d'une conception abstraite du service public<sup>2</sup>. Le droit objectif fonde tout à la fois le pouvoir législatif, la police écologique et les différentes missions de service public exercées par les personnes publiques. Légitimés dans leur principe, les services publics environnementaux doivent faire l'objet d'une identification en droit positif<sup>3</sup>. Comme l'indique le professeur MESCHERIAKOFF, la protection de l'environnement est « *devenue un service public à part entière au sens Duguiste du terme qui se décline en multiples services publics au sens organique et fonctionnel* »<sup>4</sup>. Et c'est cette déclinaison qu'il convient d'examiner pour avoir une approche opérationnelle de la notion de service public environnemental.

**94. La dualité du critère d'intérêt général : un critère matériel et fonctionnel du service public.** Décliner les missions de service public en se fondant principalement sur le critère d'intérêt environnemental invite à s'accorder sur le rôle précis que joue le critère d'intérêt général dans la notion de service public. On défend volontiers une notion fonctionnelle

---

<sup>1</sup> A-S. MESCHERIAKOFF, « Le service public, selon Léon Duguit », in Galatasary, Universitési yayinlari, *Léon Duguit et le service public aujourd'hui*, acte du colloque d'Istanbul, 7 et 8 mai 1998.

<sup>2</sup> Conception qui constitue le point de discordance entre Léon DUGUIT et Gaston JÈZE puis Louis ROLLAND, ces derniers adoptant une approche subjective du service public : le critère de l'intention des gouvernants. Cf. M. TOUZEIL-DIVINA, « Louis Rolland, le Méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveteur du service public », in M. TOUZEIL-DIVINA, A. LEVADE (ss-dir.), *Journées Louis Rolland, le Méditerranéen*, Toulouse, Revue Méditerranéenne de Droit public, n°4, Lextenso-l'Épilogue, 2016.

<sup>3</sup> F. MELLERAY, « Léon Duguit », in F. MELLERAY et N. Hakim (ss-dir.), *Le renouveau de la doctrine française*, Dalloz, 2009, p. 215-262. L'auteur explique que la notion de service public développée par Duguit n'est pas entendue comme une notion technique qui justifierait l'existence du droit administratif mais comme « *un élément de sa théorie générale de l'Etat* ».

<sup>4</sup> A-S. MESCHERIAKOFF, « L'apparition du service public de protection de l'environnement. Dans la perspective de la théorie de Léon Duguit », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mél M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 320.

du service public<sup>5</sup> tout en présentant l'activité d'intérêt général comme critère matériel de la notion. « *Tirailé entre une dimension matérielle mettant l'accent sur la nature intrinsèque de l'activité et une dimension fonctionnelle tournée vers une dynamique sociétale de la mission, le service public emprunte des chemins tortueux qui ne facilitent pas l'émergence d'une définition solide et pérenne* »<sup>6</sup>. L'activité d'intérêt général est à la fois critère matériel et critère fonctionnel du service public<sup>7</sup>.

**95. L'acception matérielle de l'intérêt environnemental : l'environnement, objet des services publics environnementaux.** La signification matérielle du critère d'intérêt général est sujette à équivoque. La « matière » devrait renvoyer au contenu de l'intérêt général alors même qu'il n'est pas rare de lire que l'élément matériel est le but du service public<sup>8</sup>. Certes l'intérêt général est le but de la mission assurée ou assumée par la personne publique. Mais en estampillant d'intérêt général une activité, les gouvernants entendent indiquer leur champ d'intervention. Le caractère éminemment politique et fluctuant de la notion d'intérêt général rend impossible toute délimitation matérielle du service public quand bien même un socle d'activités d'intérêt général a vocation à s'inscrire dans la durée : service public de la justice, service public de la défense, service public de l'éducation nationale, service public de la sécurité sociale. Aussi les faibles et généraux développements doctrinaux sur la substance de l'intérêt général en droit des services publics se comprennent aisément tant il est vain de vouloir recenser les différentes activités d'intérêt général assurées ou assumées par une personne publique. Le caractère « environnemental » de l'intérêt général soumis à l'étude change la donne. Il invite à examiner une catégorie particulière d'intérêt général relativement circonscrite<sup>9</sup>. En somme, l'objet « environnemental » de l'intérêt général autorise une délimitation asymptotique des services publics environnementaux (**section I**).

---

<sup>5</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016, n°207, p. 113. J-P. VALETTE, *Droit des services publics*, Ellipses, 2<sup>e</sup> éd., 2013, p. 54 ; J.-L. AUTIN, C. RIBOT, *Droit administratif général*, LexisNexis, Objectif Droit, 5<sup>e</sup> éd, 2007, n°348, p. 182.

<sup>6</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd, 2007, p. 155.

<sup>7</sup> On retrouve d'ailleurs régulièrement dans les ouvrages les termes matériel et fonctionnel accolés. Par exemple : R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, T1, 15<sup>e</sup> éd, 2001, p. 579, n°747 : « *De la notion fonctionnelle (ou « matérielle») du service public...* ». Ou encore : J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 24<sup>e</sup> éd., 2012, p. 370, n°355 : « *Par service public, doctrine et jurisprudence entendent, on le sait, deux réalités différentes : (...) Au sens matériel, ou fonctionnel, qui est le plus souvent retenu aujourd'hui par la jurisprudence, l'expression désigne une activité d'intérêt général que l'administration entend assumer* ».

<sup>8</sup> Par exemple : M. LOMBARD, G. DUMONT, J. SIRINELLI, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 10<sup>e</sup> éd., 2013, p. 312 : « *La définition du service public suppose la réunion, outre d'éléments organiques, d'éléments matériels, qui concernent le contenu même de l'activité et le but de l'activité considérée, c'est-à-dire son caractère d'intérêt public* ».

<sup>9</sup> Le caractère relatif de la délimitation de l'intérêt environnemental vient de la relative définition du mot environnement. M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2016, n°1, p. 1 et svtes.

**96. L'acception fonctionnelle de l'intérêt environnemental : la protection de l'environnement.** Cette première approche des services publics environnementaux fondée sur la matière est insuffisante. Comme le précise le professeur É. NAIM-GESBERT, « *s'il existe des services publics qui ont partie liée avec l'environnement (...) l'on est en droit de les considérer comme des variations appliquées de la notion classique de service public. Le domaine est environnemental (entre autres), non le service* »<sup>10</sup>. L'approche fonctionnelle prend alors tout son sens. Si l'approche matérielle permet d'identifier les services publics qui portent sur les éléments environnementaux, l'approche fonctionnelle vient compléter l'analyse en identifiant au sein de ces services publics, les missions de services publics qui ont pour but principal de protéger l'environnement (**section II**).

**PLAN DU CHAPITRE :**

- **Section I :** l'intérêt environnemental : critère matériel de détermination des services publics environnementaux
- **Section II :** L'intérêt environnemental : critère fonctionnel de détermination des services publics environnementaux

---

<sup>10</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit – Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, p. 75, n°121.





## SECTION I : L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CRITÈRE MATÉRIEL DE DÉTERMINATION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

97. Recenser les services publics environnementaux suppose de procéder à une double démarche portant d'une part sur la délimitation du droit de l'environnement et d'autre part sur l'identification des services publics s'y rapportant. Or le droit de l'environnement et la notion de service public sont difficiles à cerner.

98. **L'environnement : une matière sans frontière juridique réellement définie.** *Ab initio*, les éléments environnementaux font l'objet d'une appréhension juridique multiple qui fait fi de l'intérêt général de protection de l'environnement. Le statut des choses en droit civil est un exemple révélateur d'un droit qui porte sur l'environnement dans une perspective essentiellement propriétaire. La construction d'une sociabilité environnementale (cf. *supra* chapitre I, section I) s'est traduite par l'édiction de textes qui ont une existence propre (par exemple la loi sur les sites) ou de textes s'insérant dans un corpus normatif préexistant (par exemple le code forestier, le code de l'urbanisme, le code de la santé publique) afin de corriger les effets néfastes des différentes réglementations sur les éléments environnementaux. Il s'ensuit un droit de l'environnement qui s'est construit de manière touffue, foisonnante, éclatée. Le principe d'intégration promu au niveau européen a renforcé la tendance à l'infiltration des dispositions portant sur l'environnement au sein des réglementations existantes. Par voie de conséquence, la délimitation de la matière environnementale est une tâche ardue. Elle est toutefois l'étape indispensable pour circonscrire le champ des investigations sur les services publics en droit de l'environnement (§.1).

99. **La difficile recherche des services publics en droit de l'environnement.** À la difficulté d'identifier précisément le champ de la matière environnementale s'ajoute la difficulté d'identifier les missions de service public au sein de ce corpus juridique. La définition doctrinale du service public — activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique — est bien trop abstraite pour pouvoir être appliquée au droit de l'environnement. Quant aux critères d'identification du service public tels que présentés par la jurisprudence *APREI*, ils font l'objet d'un maniement si délicat par le juge<sup>11</sup> que vouloir les utiliser pour débusquer les services publics environnementaux laisse inévitablement place à un certain arbitraire. Devant cet obstacle méthodologique, le parti pris est de se fonder sur les différentes

---

<sup>11</sup> Dans la même affaire qui se veut être une codification jurisprudentielle, il est marquant que le commissaire du gouvernement ait une proposition contradictoire avec celle retenue par le conseil d'Etat.

manifestations explicites du service public en droit de l'environnement pour étendre par analogie le label de service public à d'autres domaines qui ne consacrent pas explicitement l'existence de missions de service public. Probablement non exhaustive, cette méthode permet à tout le moins de présenter un panorama des services publics ayant pour objet l'environnement (§2).

## **§1. L'IDENTIFICATION DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL EN DROIT POSITIF**

Le caractère éparpillé des dispositions environnementales est réel et résulte de la construction historique de l'intérêt environnemental (cf. *supra* chapitre I, section I). Il n'est toutefois pas insurmontable. Il tend même à être de l'ordre du passé. La reconnaissance forte de l'intérêt environnemental sur la scène juridique génère la formation d'un droit de l'environnement autonome. La création du code de l'environnement participe de cette autonomie en réunissant sous l'égide d'un corps de texte unique la plupart des dispositions de droit interne portant sur l'environnement<sup>12</sup>. Dès lors l'identification matérielle de l'intérêt environnemental est à rechercher principalement dans le code de l'environnement (A). « *Épicentre du droit de l'environnement* »<sup>13</sup>, le code de l'environnement ne couvre pas toute la matière environnementale. Conscient de la difficulté à intégrer l'ensemble des textes environnementaux au sein d'un même code, le codifiant a dû faire référence aux sources pertinentes présentes dans d'autres codes. À travers celles-ci, on observe les sphères d'influence de la réglementation environnementale (B).

### **A. LES VERTUS DE LA CODIFICATION DANS LA DÉLIMITATION DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL**

**100. Rationalisation : le sens premier conféré au processus de codification de l'environnement.** L'idée de codification répond à des exigences diverses. Plus précisément, le professeur OPPETIT en distingue trois principales : politique - la codification est l'expression du

---

<sup>12</sup> L'importance de la codification dans la construction du droit de l'environnement peut être résumée par la formule évocatrice de Michel BARNIER « 140 lois et 817 décrets mais toujours pas de droit de l'environnement » in M. BARNIER, *Rapport d'information sur la politique de l'environnement*, Assemblée nationale, n° 1227, 11 avril 1990. Cf. aussi, C. LEPAGE, « Le code de l'environnement : acte de naissance officiel du droit de l'environnement ? » *Gaz. Pal.*, 6-7 mars 1996. Cf. aussi pour une référence générale, J. FOURRÉ, « Les codifications récentes et l'unité du droit », *LPA*, 18 nov. 1985, p. 11. L'auteur indique que les codes ont « un effet d'unification du droit, mais d'un droit particulier qui se distingue des autres ».

<sup>13</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit – Cours », 2é ed, 2014, p. 55, n°88.

pouvoir ; sociale - la codification est la réponse à une crise sociétale ; technique - la codification a pour objectif de lutter contre l'éparpillement des textes<sup>14</sup>. Ces considérations diverses amènent à une notion de codification qui recouvre de multiples réalités. Il n'existe pas une codification, mais plusieurs codifications<sup>15</sup>. Ainsi, la codification originale du Code civil diffère de celle moins ambitieuse de codification-compilation que l'on retrouve plus volontiers dans la période moderne<sup>16</sup>. Nonobstant la diversité des fins et des méthodes de la codification, son enjeu premier est et demeure « *la rationalisation* »<sup>17</sup>. Cet enjeu est inhérent au concept même de code<sup>18</sup> et supplante toute autre considération du fait d'une inflation législative qui ne cesse de progresser. Codifier, c'est effectuer une mise en ordre du droit<sup>19</sup>. L'institution de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires<sup>20</sup> tout comme la commission supérieure de codification qui lui a succédé<sup>21</sup> confortent l'importance de cette finalité en faisant rimer codification et simplification. Ce que ne démentent pas les politiques comme en attestent les propos de MICHEL ROCARD lors de l'institution de la commission supérieure de codification : « *si je tiens la codification pour essentielle, c'est afin que les usagers du droit, personnes physiques ou morales, publiques ou privées, professionnelles ou amateurs, puissent trouver chacun dans un code l'ensemble d'une matière, sous une forme aussi simple que possible* », car « *des codes bien conçus apportent clarté et cohérence* »<sup>22</sup>. Ou plus tardivement ceux du Président de La République Édouard BALLADUR : « *la mission de codification et de simplification des lois et des règlements doit être*

<sup>14</sup> B. OPPETIT, « De la codification », *D.* 1996, p. 33.

<sup>15</sup> J. L. BAUDOUIN, « Réflexions sur la codification comme mode d'expression de la règle de droit », in *Unification et Droit comparé dans la théorie pratique*, Contribution en l'honneur de J. G. SAUVEPLANE, Deventer, Kluwer, 1984, p. 18.

<sup>16</sup> J.-L. SOURIOUX, « Codification et autres formes de systématisation du droit à l'époque actuelle. Le droit français, Journées de la Société de législation comparée 1988 », *RID comp.* 1989, numéro spécial, p. 145. L'auteur distingue deux typologies de codification : la codification-innovation et la codification-compilation.

<sup>17</sup> PH. MALAURIE, « Les enjeux de la codification », *AJDA* 1997, p. 642.

<sup>18</sup> J. VANDERLINDEN, *Le concept de code en Europe occidentale du XIII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècles. Essai de définition*, Bruxelles, 1967, p. 74 à 76 et p. 229.

<sup>19</sup> G. BRAIBANT, « La problématique de la codification », *RFAP* 1997, n°82, p. 167 et s ; « Utilité et difficultés de la codification », *Droits*, 24-1996, p. 64 et s.; « Codifier : Pourquoi ? Comment ? », *RFAP* 1995, n°73, p. 129 et s.

<sup>20</sup> Décret n°48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. L'exposé des motifs fait le constat de ce qu' : « *Au cours des dernières années, les lois et règlements se sont multipliés (...) Ces nouveaux textes, parfois hâtivement élaborés sous la pression de besoins urgents, se sont généralement superposés d'une manière fragmentaire aux anciennes grandes lois de base (...) Ces textes multiples, épars, difficile à réunir et dont la concordance n'apparaît même pas toujours, sont trop dépourvus de la commodité et de la clarté que doivent présenter la législation et la réglementation* ».

<sup>21</sup> Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

<sup>22</sup> M. ROCARD, « La relance de la codification », *RFDA* 1990, p. 303.

*une priorité de l'État si l'on veut éviter que la société ne soit étouffée par la prolifération des règles de droit confuses et parfois contradictoires »*<sup>23</sup>.

La codification du droit de l'environnement poursuit la même finalité : rationaliser<sup>24</sup>. Certes les exigences sociales entourant la codification de l'environnement ne font aucun doute, même si le procédé d'adoption finalement choisi — la voie de l'ordonnance prévue par l'article 38 de la Constitution<sup>25</sup> — prive le code d'une reconnaissance par le Parlement de l'attachement accordé à cette nouvelle valeur sociale<sup>26</sup>. De même les exigences politiques sont réelles et ont impacté la forme définitive du code<sup>27</sup>. Mais, ce qui prédomine la codification de l'environnement, c'est une vision utilitariste ayant pour objectif de remédier au caractère disparate du droit de l'environnement. Et ce souci s'est manifesté dès l'émergence du droit de l'environnement. Ainsi, lors de l'élaboration de la grande loi du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature*, plusieurs voix se sont fait entendre pour codifier la matière. Le député P. VALLON, parlant au nom de la commission des affaires culturelles qu'il présidait, indiquait : « *Si ce texte a une portée générale, il n'en reste pas moins vrai qu'il s'ajoute à plusieurs lois sans les coordonner. Nous voudrions demander au Gouvernement de rassembler ces textes et de les mettre en harmonie les uns avec les autres en les intégrant dans une charte de l'environnement qui englobe tous les aspects de la législation protectrice de la nature* »<sup>28</sup>. Dans la même veine, le garde des Sceaux J. LECANUET déclarait le 23 janvier 1976 : « *Je crois nécessaire, pour faciliter l'action des praticiens, de faire procéder à la rédaction d'un Code de l'environnement* »<sup>29</sup>. Ce constat initial va coïncider avec la relance de la codification et amènera la commission nouvellement créée à faire de la codification de l'environnement l'un des

---

<sup>23</sup> JO Sénat CR, 17 nov. 1994

<sup>24</sup> M. PRIEUR, « Pourquoi une codification », *Rev. jur. env.* 2002, NS, pp. 9-14.

<sup>25</sup> Solution entérinée dans la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 *portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, pour pas moins de 9 codes afin de remédier à l'encombrement de l'ordre législatif du jour. Cf. S. LAMOUREUX, « La codification ou la démocratisation du droit », *RFDC* 2001/4, n° 48, pp. 801-824.

<sup>26</sup> M. PRIEUR, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement », *AJDA* 2000, p. 1030. L'auteur indique que « *Le recours à l'article 38 de la Constitution, justifié techniquement par le gouvernement, accepté par le Parlement et juridiquement consacré par le Conseil constitutionnel, n'empêche pas un certain malaise. Une des justifications du Code de l'environnement était qu'il permettait une reconnaissance et une consécration solennelle par le Parlement de l'enjeu attaché à cette nouvelle politique publique* ».

<sup>27</sup> P. LASCOUSMES et G. J. MARTIN, « Des droits épars au code de l'environnement », *Droit et société*, n°30/31, 1995, p. 323-343.

<sup>28</sup> JO déb. Sénat, 18 mai 1976, p. 1068.

<sup>29</sup> *Rev. jur. env.* 1976, n° 3-4, p. 10.

chantiers de son premier programme de travail<sup>30</sup>. Or, l'objectif principalement utilitariste prôné par la commission implique une systématisation limitée du droit de l'environnement.

**101. La codification de l'environnement : une codification-consolidation.** La doctrine prônée par la commission supérieure de codification<sup>31</sup> — la codification à droit constant validée par le Parlement — implique une systématisation limitée du droit de l'environnement. Ainsi que l'affirme le professeur Dominique BUREAU, la codification à droit constant « ne permet aucunement de remédier aux incohérences éventuelles du droit existant, puisqu'elle rejette hors de son domaine tout effort de réflexion, de définition ou d'innovation, comme si l'on proposait comme œuvre accomplie ce qui ne devrait en être que la première esquisse »<sup>32</sup>. En effet, en compilant les textes existants sans modifier le fond du droit, la codification à droit constant ne laisse que peu de place à l'innovation alors que le caractère particulièrement épars des textes portant sur l'environnement implique un minimum de structuration de la matière<sup>33</sup>. Et pourtant, le droit de l'environnement n'échappe pas à ce dogme de la codification à droit constant. On doit toutefois relever l'effort d'élaboration des principes généraux inscrits dans la loi « Barnier » du 2 février 1995 en vue de la création d'un livre premier sur les dispositions communes ainsi que l'intégration des dispositions de droit pénal de l'environnement<sup>34</sup> au sein de ce même livre. Ils font de cette codification à droit constant davantage une codification-consolidation qu'une codification-compilation. La systématisation de la matière est toutefois largement en retrait des préconisations faites par la SFDE afin de faire du code de l'environnement un véritable code<sup>35</sup>. Elle s'observe principalement à travers l'architecture du code.

**102. Une codification porteuse de sens : l'architecture du code de l'environnement.** On peut affirmer avec C. VIGOUROUX que « la règle du droit constant ne

<sup>30</sup> G. BRAIBANT, « La relance de la codification », *RFDA* 1990, p. 306.

<sup>31</sup> Le droit constant était qu'une pratique administrative décrite dans la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires avant de devenir une obligation légale avec l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations selon lequel la codification législative se fait à droit constant.

<sup>32</sup> D. BUREAU, « Remarques sur la codification du droit de la consommation », *D.* 1994, *Chron.* p. 291, spéc. p. 292.

<sup>33</sup> V. JAWORSKI, « De la codification à la constitutionnalisation : quel avenir pour le droit de l'environnement ? » in *De code en code*, Mél. G. WIEDERKEHR, Dalloz, 2009 p. 416 : « L'état chaotique du droit de l'environnement imposait une codification législative innovante, un toilettage en profondeur gommant les imperfections et les défauts qui le caractérisent ».

<sup>34</sup> R. JACQUES-HENRI, « Le droit pénal dans le code de l'environnement », NS « code de l'environnement », 2001, p. 12 ; M.-J. LITTMANN-MARTIN, « Code de l'environnement, droit pénal et procédure pénale quelques réflexions, *Rev. jur. env.* 2002, NS, p. 55.

<sup>35</sup> M. PRIEUR (dir.), *Rapport sur la faisabilité d'un code de l'environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, 1993.

*trouve pas à s'appliquer au plan d'un code, dernier espace de création et d'imagination dans son élaboration* »<sup>36</sup>. L'élaboration du plan du code de l'environnement donne de précieuses indications sur la conception que les gouvernants se font de la matière<sup>37</sup>. Les intitulés des livres, titres et chapitres — pour la plupart créés lors du processus de codification — instiguent un sens au regroupement du maquis législatif effectué par le code. Parce qu'« *un "beau" code, c'est un beau plan, bien ordonné* »<sup>38</sup>, les soins les plus attentifs ont donc été apportés à la réalisation du plan du code de l'environnement. Ainsi, la commission d'expertise chargée de l'élaboration du code a favorisé une approche d'ensemble afin de réorganiser la matière. Dans cette optique, elle a distingué ce qui relevait de la protection des éléments naturels de ce qui relevait de l'encadrement des activités humaines ayant un impact sur l'environnement<sup>39</sup>. Même si ce plan initial ne fut pas adopté, le plan du code reflète cette dimension duale de la matière en consacrant trois parties sur les éléments naturels — milieux physiques (eau et air), espaces naturels (inventaires, littoral, parcs et réserves, sites, paysage, accès à la nature), la faune et la flore (protection, chasse, pêche) — et une partie à la prévention des risques et des nuisances — installations classées, substances chimiques, organismes génétiquement modifiés, déchets, risques naturels, nuisances acoustiques et visuelles, affichage et publicité. Et les dispositions insérées au sein de ces parties doivent constituer l'ensemble des règles relatives à l'environnement. Tel est l'objectif du plan d'un code : « *distinguer, au sein des dispositions qui régissent une matière, l'essentiel de l'accessoire, le général du particulier, le principe des exceptions* »<sup>40</sup>. Le champ matériel de l'intérêt environnemental — ce qui importe à l'environnement — est circonscrit. En témoigne la structure actuelle du code qui n'a que peu changé en dépit des nombreuses évolutions textuelles depuis la création de la partie législative du code de l'environnement. Par conséquent, le code de l'environnement est le corpus principal des textes relatifs à l'environnement<sup>41</sup>. Il n'a toutefois pas la prétention à l'exhaustivité.

**103. Le code de l'environnement : un regroupement non exhaustif du droit de l'environnement.** L'objectif de rationalisation porté par la technique de codification implique

---

<sup>36</sup> C. VIGOUROUX, « Alice au pays de la codification à droit constant », *RFAP* 1997, n° 82, p. 191.

<sup>37</sup> Il s'agit avec la délimitation du périmètre, du « point le plus sensible » de l'entreprise de codification. Cf. G. BRAIBANT, « Problèmes actuels de la codification française », *RFDA* 1994, p. 663.

<sup>38</sup> Ph. MALAURIE, « Les enjeux de la codification », *AJDA* 1997, p. 642.

<sup>39</sup> M. PRIEUR, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement », *AJDA* 2000, p. 1030.

<sup>40</sup> Y. ROBINEAU, « A propos des limites d'une codification à droit constant », *AJDA* 1997, p. 655.

<sup>41</sup> Selon le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance no 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement, « *Le Gouvernement, assisté par la Commission supérieure de codification, a retenu les textes qui tendent principalement à la lutte contre les pollutions, les risques naturels et technologiques et à la protection de la qualité des milieux naturels* ».

qu'un code remplisse une multitude de caractères : cohérence, absence de contraction dans les solutions envisagées, complétude, clarté, maniabilité et publicité<sup>42</sup>. Dans la mesure où la codification unifie un droit à objet particulier pour le distinguer des autres, la question se pose de savoir si le caractère complet d'un code signifie de recouvrir la totalité des textes relatifs à l'objet. La réponse est négative. D'autant plus que la méthode de codification à droit constant implique d'écarter les normes internationales et communautaires<sup>43</sup> alors même que l'importance de celles-ci en droit de l'environnement n'a eu de cesse d'être soulignée par les spécialistes du droit de l'environnement dès la phase préliminaire d'élaboration du code<sup>44</sup> sans pour autant avoir permis leur inclusion dans le code de l'environnement. À cette importante carence, s'ajoute une impossibilité de couvrir l'ensemble des textes portant sur l'objet environnement, car selon les termes mêmes du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement « *dès lors que la protection de l'environnement recoupe de nombreux autres domaines parmi lesquels la santé, l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine et de nombreux aspects de l'activité économique. Un regroupement exhaustif des textes se rapportant directement ou indirectement à l'environnement ne pouvait être envisagé* ». Si l'objet du droit de l'environnement est identifié par la structure du code de l'environnement, le caractère horizontal de ce droit rend absconse une délimitation rigide de son champ spatial<sup>45</sup>. Mais surtout, des facteurs historiques expliquent que des textes d'intérêt environnemental certain soient absents du code de l'environnement. La matière s'étant créée par adjonction de textes dans des corpus juridiques différents, il était délicat de vider de leur substance certains codes, dont l'ancienneté confère une légitimité plus importante, pour servir le code de l'environnement : code de l'urbanisme et code forestier par exemple. En général accessoirement, parfois principalement, l'intérêt environnemental vit indéniablement en dehors du code de l'environnement.

---

<sup>42</sup> P. LASCOUSMES et G. J. MARTIN, « Des droits épars au code de l'environnement », *Droit et société*, n°30/31, 1995, p. 327-328.

<sup>43</sup> Y. ROBINEAU, « A propos des limites d'une codification à droit constant », *AJDA* 1997, p. 655.

<sup>44</sup> Société française pour le droit de l'environnement, *Réflexions préliminaires sur l'éventualité d'une codification du droit de l'environnement*, vol. 1, rapport de synthèse par Michel PRIEUR, 1991.

<sup>45</sup> Certains affirmaient même qu'il était impossible de vouloir réaliser un code de l'environnement notamment parce que le principe d'intégration des problématiques environnementales dans les autres réglementations rendait l'entreprise illusoire. S. CHARBONNEAU, « La codification de l'impossible », *RDR* juin 1997, p. 334.



**B. LES RÉFÉRENCES AUX SOURCES EXTERNES AU SEIN DU CODE DE  
L'ENVIRONNEMENT : INDICATION SUR LES ZONES D'INFLUENCES DE L'INTÉRÊT  
ENVIRONNEMENTAL**

**104. Les techniques de référencement des sources externes.** En cette ère de la complexité où l'interpénétration des droits est reine, l'émergence d'un code ne peut se faire sans impacter les nombreux autres textes et codes existants. Le caractère caméléon de l'objet « environnement », cause principale d'une construction morcelée du droit de l'environnement, accentue cette problématique. La codification intermédiaire du droit de la nature au sein du code rural alors que certains militaient pour qu'elle se fasse au sein du code forestier est topique<sup>46</sup> des conséquences collatérales particulières que la codification de l'environnement est susceptible d'engendrer sur les dispositifs normatifs antérieurs. Comme l'affirme M. PRIEUR « *De façon générale, la difficulté liée à la délimitation du code s'est posée surtout par rapport à des codes déjà existants qu'il aurait fallu dépouiller* »<sup>47</sup>. Afin d'éviter ce risque, il a été nécessaire d'effectuer des liens entre les différentes sources pour que le code de l'environnement soit le plus complet possible tout en garantissant la sécurité juridique que chaque usager est en droit d'attendre du processus de codification. Deux méthodes existent : la technique du renvoi à l'article pertinent de l'autre code<sup>48</sup> puis celle du code pilote et du code suiveur, technique conduisant à reproduire *in extenso* les dispositions pertinentes de l'autre code. De par ses inconvénients notamment d'ordre pratique<sup>49</sup>, l'utilisation de cette dernière méthode est aujourd'hui limitée et selon le guide de légistique sur Légifrance « *il n'est guère justifié de la mettre en œuvre que pour la codification d'une matière de nature irréductiblement mixte* ». Le code de l'environnement utilise les deux méthodes.

**105. L'impact variable du référencement des sources externes sur la délimitation de l'intérêt environnemental.** La référence à des sources externes du code n'a pas la même ampleur en fonction des dispositions visées. La plupart sont des références ponctuelles qui ont une influence limitée sur l'étendue du périmètre de l'intérêt environnemental. Nombreuses sont en effet les références faites à des dispositions d'ordre technique que ce soit d'un point de vue

---

<sup>46</sup> J. DE MALAFOSSE, « La codification de l'impossible : du code rural au code de l'environnement (faune, flore, chasse et pêche) », *RFDA* 1990, p. 987.

<sup>47</sup> M. PRIEUR, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement », *AJDA* 2000, p. 1030.

<sup>48</sup> Le renvoi d'un texte à un autre est une technique usitée. Cf. N. MOLFESSIS, « Le renvoi d'un texte à un autre », *RRJ* 1997, p. 1193.

<sup>49</sup> L. MINIATO, « Les inconvénients de la technique du code pilote et du code suiveur », *D.*, 2004, p. 1416.

procédural<sup>50</sup> ou organique<sup>51</sup>. D'autres dispositions font référence à des notions empruntées à d'autres codes<sup>52</sup>. D'autres viennent préciser que les dispositions du code de l'environnement sont applicables à telle ou telle activité réglementée par un autre code<sup>53</sup>. D'autres enfin, traduisent l'intégration de certaines compétences au sein du code de l'environnement<sup>54</sup>. Derrière la technique dite du renvoi se cachent des réalités variées qu'il est important de ne pas ignorer, mais qui n'ont qu'une incidence limitée sur la détermination du périmètre de l'intérêt environnemental. Toutefois, l'importance quantitative des références faites aux dispositions d'un autre code est un indicateur des liens qu'entretient le code de l'environnement avec d'autres réglementations. Par exemple, on rencontre pas moins de 112 références faites au code de l'urbanisme, 92 faites au code général des collectivités territoriales, 68 au code rural et de la pêche maritime, 77 au code de la santé publique, 36 au code forestier, 28 au code minier, 28 au code des transports, 24 au code de l'énergie, 23 au code de la route, 22 au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, 21 au code général des impôts, 16 au code général

---

<sup>50</sup> Par exemple, l'article R. 213-71 du code de l'environnement portant sur la comptabilité de l'office de l'eau et qui fait référence aux règles prévues par le code général des collectivités territoriales : « *La comptabilité de l'office est tenue par l'agent comptable du département dans les conditions prévues par les dispositions des articles L. 1617-2 à L. 1617-4 du code général des collectivités territoriales* ». Ou encore, à propos de la police administrative, la référence faite à l'article 1920 du code général des impôts pour indiquer que la somme bénéficie d'un privilège. Cf. notamment l'article L. 171-8 ; L. 521-19 ; L. 541-3 ; L. 556-3 du code de l'environnement. Ou enfin, l'article L. 213-11-5 du code de l'environnement qui prévoit que « *La prescription du délai de reprise est interrompue dans les conditions définies au premier alinéa de l'article L. 189 du livre des procédures fiscales* ».

<sup>51</sup> Les dispositions du code de l'environnement qui habilitent les structures classiques – communes, départements, régions, syndicats mixtes, établissement public de coopération intercommunale – à intervenir en matière environnementale, et qui, à ce titre, renvoient aux dispositions du code général des collectivités territoriales sont nombreuses. Ainsi en est-il, parmi tant d'autres, de l'article L. 211-7 du code de l'environnement qui dispose que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe (...)* ».

<sup>52</sup> Ainsi, l'article D.228-1 du code de l'environnement précise que « *L'accès aux zones d'actions prioritaires pour l'air mentionnées à l'article L. 228-3 ne peut être interdit aux véhicules d'intérêt général au sens de l'article R.311-1 du code de la route* ». De même, l'article R. 543-169 du code de l'environnement précise que « *Les substances dangereuses au sens du présent article sont les substances dangereuses visées à l'article R. 318-10 du code de la route* ».

<sup>53</sup> L'article R. 581-30 du code de l'environnement prévoit que « *les dispositifs publicitaires non lumineux scellés au sol ou installés directement sur le sol sont interdits en agglomération : 1° Dans les espaces boisés classés en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ;* ».

<sup>54</sup> L'article L.331-10 du code de l'environnement dispose que « *Le directeur de l'établissement public du parc national exerce, dans le coeur du parc, les compétences attribuées au maire pour : 1° La police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ; 2° La police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime ; 3° La police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du présent code ; 4° La police de destruction des animaux nuisibles prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 ; 5° La police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural et de la pêche maritime* ».

de la propriété des personnes publiques. Cet indicateur doit être complété par l'analyse des dispositions de fond auxquels il est fait référence pour chaque code.

**106. La réglementation des « espaces naturels ».** Le livre III du code de l'environnement crée l'entité « espaces naturels » qui a vocation à se superposer à d'autres réglementations territorialisées : principalement, les bois et forêts partagés entre code forestier et code de l'urbanisme ; le littoral partagé entre le code de l'urbanisme et le code général de la propriété des personnes publiques.

**107. Le droit des bois et forêts : entre code de l'environnement, code forestier et code de l'urbanisme.** « *La forêt est un tout. C'est un milieu vivant, animal et végétal, qui se suffit à lui-même et doit se trouver en équilibre. L'écologie est née en forêt* »<sup>55</sup>. Ces propos explicitent les liens forts que tissent droit de l'environnement et droit forestier. Dès lors, l'intérêt environnemental couvre indubitablement la forêt. Et pourtant, il y a une ignorance relative entre ces deux droits caractérisée par des occasions manquées. Non seulement la codification intermédiaire du droit de l'environnement par le décret n° 89-804 du 27 octobre 1989 ne s'est pas faite au sein du code forestier, mais au sein du code rural<sup>56</sup>. Mais surtout, la véritable codification du droit de l'environnement n'intègre aucune disposition du code forestier. Certes, l'ancienneté du code forestier — 1827 — a été un obstacle réel à l'intégration du droit forestier au sein du code de l'environnement. Elle n'interdisait toutefois pas un peu d'audace de la part du codifiant afin d'intégrer les dispositions environnementales pertinentes et on ne peut que regretter cette absence au sein du code de l'environnement qui constitue une réelle carence. Ainsi que l'affirme M. PRIEUR, « *un Code de l'environnement sans la forêt est un peu comme un Code de l'urbanisme qui n'inclurait pas la ville* »<sup>57</sup>. Afin d'y remédier, la technique du renvoi a été usitée.

C'est ainsi que sont intégrées dans le code de l'environnement, les dispositions relatives à la prévention des incendies de forêt et aux forêts de protection auxquelles l'article L. 300-1 du code de l'environnement opère un renvoi. Toutefois, le code forestier n'a pas l'exclusivité de la réglementation des espaces boisés. En tant que droit de gestion de l'espace, le droit de l'urbanisme empiète sur la forêt et est réceptionné en tant que tel par le droit de

---

<sup>55</sup> B. SAILLET, « Forêts et environnement », *Rev. jur. env.*, 1976, n° 3-4, p. 410.

<sup>56</sup> Certains auteurs indiquaient qu'il était plus judicieux d'intégrer la protection de la nature au sein du code forestier que de l'intégrer au sein du code rural. Cf. J. DE MALAFOSSE, « La codification de l'impossible : du code rural au code de l'environnement (faune, flore, chasse et pêche) », *RFDA* 1990, p. 987.

<sup>57</sup> M. PRIEUR, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement », *AJDA* 2000, p. 1030.

l'environnement. À la suite de l'article L. 300-1 du code de l'environnement renvoyant aux dispositions pertinentes du code forestier, l'article L. 300-2 du même code effectue un renvoi substantiel aux dispositions du code de l'urbanisme régissant les espaces boisés.

Les espaces boisés sont donc appréhendés par le code de l'environnement *via* le code forestier et le code de l'urbanisme. Néanmoins et paradoxalement, ni l'article L. 300-2 précité ni aucune autre disposition législative ne renvoie aux dispositions du code de l'urbanisme relatives aux « espaces naturels sensibles » alors même que l'intérêt environnemental de ces derniers est plus apparent. Étonnamment, le mal est réparé par l'article R. 300-2 qui précise, après avoir fait référence aux dispositions réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux espaces boisés, que « *Les dispositions relatives aux espaces naturels sensibles sont énoncées aux articles R. 113-15 et suivants du même code* ». Quant à « la montagne », véritable espace naturel boisé, elle n'est guère présente dans le code de l'environnement alors même qu'elle fait l'objet d'une loi spécifique<sup>58</sup> et qu'elle trouve place au sein du code de l'urbanisme<sup>59</sup>. Elle est surtout protégée par l'intermédiaire des dispositions relatives aux forêts de protection prévues par le code forestier ou des mécanismes de protection spécifiques consacrés au sein du livre III du code de l'environnement tels que notamment les parcs naturels régionaux<sup>60</sup>.

**108. Le droit du littoral : entre code de l'environnement, code de l'urbanisme et code général de la propriété des personnes publiques.** Il en va différemment du littoral, lui aussi appréhendé par une loi spécifique<sup>61</sup> et par le code de l'urbanisme. En effet, le code de l'environnement lui consacre une partie spécifique au titre II du livre III relatif au « littoral » qui opère plusieurs renvois au code de l'urbanisme. Ainsi, pour l'aménagement du littoral, l'article L. 321-7 du code de l'environnement dispose que « *Les autres dispositions particulières au littoral en ce qui concerne l'exécution de tous travaux, constructions et installations sont énoncées au chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme* » tandis que pour l'accès au rivage, l'article L. 321-10 renvoie à « *la section 2 du chapitre Ier du*

<sup>58</sup> Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la montagne.

<sup>59</sup> L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>60</sup> A cet égard, l'article L. 333-2 du code de l'environnement est explicite en tant qu'il fait le lien entre code de l'environnement, loi montagne et code de l'urbanisme : « *Les parcs naturels régionaux situés dans les massifs de montagne constituent un instrument exemplaire au service de la protection de l'équilibre biologique et de la préservation des sites et paysages visés à l'article 1er de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à la montagne. Leur représentation dans les comités de massif, prévus à l'article 7 de la même loi, traduit le caractère privilégié de leurs relations avec les régions et les collectivités territoriales dans le cadre d'un aménagement du territoire respectant la spécificité des zones de montagne. Cette représentation leur permet d'être associés à l'élaboration des prescriptions particulières visées à l'article L. 122-24 du code de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les modalités de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard* ».

<sup>61</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

*titre II du livre Ier du code de l'urbanisme* » relative aux servitudes de passage. Quant à sa protection, elle trouve place dans le code général de la propriété des personnes publiques à travers la protection du domaine public maritime. Les aménagements prévus par les dispositions du code de l'urbanisme sont conditionnés par les articles L. 321-5 et L. 321-6 du code de l'environnement qui prévoient respectivement que « *les décisions relatives à l'utilisation du domaine public maritime* » et « *la préservation de l'état naturel du rivage* » sont régies par le code général de la propriété des personnes publiques. La protection de l'espace naturel n'est donc pas cantonnée au seul code de l'environnement, mais implique d'analyser les dispositions pertinentes de trois autres codes. La protection des espèces, quant à elle, apparaît moins morcelée.

**109. La réglementation des espèces : entre code de l'environnement, code rural et code général des collectivités territoriales.** Codification intermédiaire du droit de la protection de la nature<sup>62</sup>, le code rural entretient des liens historiques avec le droit de l'environnement dont on remarque les stigmates dans le code de l'environnement. Droit de la domestication de la nature par l'exploitation des espèces, le droit rural croise le droit de l'environnement dans la partie « patrimoine naturel » comprenant la faune et la flore. La disposition la plus caractéristique de ces liens est l'article L. 411-7 du code de l'environnement qui renvoie aux dispositions du code rural et de la pêche maritime le soin d'assurer « *la surveillance biologique du territoire* ». Cette surveillance comprend notamment « *les mesures de protection contre les organismes nuisibles* », ce qui n'est pas sans rappeler les dispositions du code de l'environnement relatives à « *la destruction des animaux nuisibles* »<sup>63</sup>. La liaison entre les deux droits est effectuée par le code général des collectivités territoriales qui concentre entre les mains du maire des pouvoirs de police spéciale tant en matière d'errance animale<sup>64</sup> que de battues administratives<sup>65</sup> auxquels s'ajoute la police « *des animaux malfaisants et féroces* »<sup>66</sup>. L'exploitation de la nature s'élevant souvent en menace pour l'environnement, l'encadrement juridique de la surveillance biologique du territoire vient s'étendre à la manipulation des espèces. Cet encadrement est réceptionné dans le code de l'environnement à

---

<sup>62</sup> J. DE MALAFOSSE, « La codification de l'impossible : du code rural au code de l'environnement (faune, flore, chasse et pêche) », *RFDA* 1990, p. 987.

<sup>63</sup> Article L. 427-1 et suivants du code de l'environnement. La dénomination d'espèce nuisible a cependant été remplacée par celle d'espèces non domestiques » avec l'article 157 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

<sup>64</sup> L. 211-20 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

<sup>65</sup> L. 427-4 et suivants du code de l'environnement.

<sup>66</sup> L. 2212-2 al 7 du code général des collectivités territoriales.

l'article R. 412-11 relatif à « *l'utilisation à des fins scientifiques d'animaux d'espèces non domestiques* » renvoyant aux dispositions du code rural pertinentes ainsi qu'à l'article L. 534-1 qui effectue un renvoi au code rural et de la pêche maritime de la partie concernant la surveillance biologique du territoire appliquée aux organismes génétiquement modifiés. Enfin, l'usage de fertilisants et de produits phytopharmaceutiques par le monde agricole ayant des impacts sur l'environnement ; l'article R. 521-3 du code de l'environnement opère un renvoi aux dispositions du code rural et de la pêche maritime quant à la mise sur le marché de ces substances tandis que, de manière plus accessoire, plusieurs dispositions figurent au sein du livre II sur les milieux physiques, titre I sur les milieux aquatiques, principalement pour ce qui a trait aux redevances pour pollution des milieux aquatiques<sup>67</sup>, aux zones d'érosion causées par l'agriculture<sup>68</sup> ainsi qu'aux zones humides d'intérêt environnemental particulier<sup>69</sup>. L'agriculture ne constituant pas la seule menace pour les milieux physiques, la réglementation de ceux-ci déborde sur de nombreux secteurs de l'activité humaine réglementée par d'autres droits spéciaux.

**110. La réglementation des milieux physiques : entre code de l'environnement, code général des collectivités territoriales, code de la santé publique, code des transports et code de la route.** Des activités humaines qui menacent les milieux aquatiques, l'usage de l'eau pour les besoins domestiques est la plus significative. Cet usage relève en grande partie des dispositions du code général des collectivités territoriales et du code de la santé publique comme le précise l'article L. 214-14 du code de l'environnement : « *Les dispositions relatives à la distribution d'eau et à l'assainissement sont énoncées à la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et aux articles L. 1331-1 à L. 1331-16 du code de la santé publique* ». Le code de la santé publique régit en outre les eaux destinées à la consommation humaine ainsi que les eaux de baignade<sup>70</sup>. Autrement que perçu comme ressource, le milieu aquatique est aussi source d'énergie dont la réglementation relève principalement de la loi du 16 octobre 1919 *relative à l'utilisation de*

---

<sup>67</sup> Cf. les articles R. 213-48-21 du code de l'environnement.

<sup>68</sup> R. 211-7 du code de l'environnement.

<sup>69</sup> R. 211-9 du code de l'environnement.

<sup>70</sup> Article L. 211-11 du code de l'environnement.

*l'énergie hydraulique*<sup>71</sup> et du code de l'énergie<sup>72</sup>. Toutefois, le code de l'environnement n'effectue que quelques renvois qui n'apparaissent pas substantiels dans la délimitation de l'intérêt environnemental à la différence de ceux relatifs à l'air.

En effet, le droit de l'environnement fait référence au code de l'énergie aux côtés de ceux du transport et de la route pour lutter contre la pollution atmosphérique, l'intensification de l'effet de serre et le réchauffement climatique. Dans cette optique, l'article L. 224-5 du code de l'environnement renvoie aux articles L. 311-1 et L. 318-1 du Code de la route réglementant la consommation énergétique et les émissions polluantes des véhicules automobiles tandis que l'article L. 229-1 du code de l'environnement dispose que « *Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les mesures prises à cette fin sont déterminés par les dispositions du présent titre et par les dispositions du livre II de la première partie du code des transports et celles du livre Ier, titre préliminaire, et du livre VI du code de l'énergie* ». La prévention de la pollution des milieux physiques n'est qu'une déclinaison de la prévention des pollutions, des risques et des nuisances consacrée par le livre V du code de l'environnement.

**111. Le caractère transversal de la réglementation relative à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances.** Le caractère transversal de la réglementation portant sur la prévention des pollutions, des risques et des nuisances apparaît à travers la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dans la mesure où elle est insérée au sein du livre premier « dispositions communes » du code de l'environnement qui effectue un renvoi aux dispositions pertinentes du code des douanes<sup>73</sup>. Il en est de même du droit des installations classées pour l'environnement qui concerne une multitude d'activités relevant de divers secteurs : exploitation agricole, énergie mécanique du vent, station d'épuration, installation de traitement de déchets... D'ailleurs, le droit des déchets a une place spécifique au sein du livre V sur la prévention des pollutions risques et nuisances. Il fait référence principalement aux dispositions relatives à l'élimination des déchets ménagers et assimilés prévues par le code général des collectivités territoriales<sup>74</sup>. Le code de la santé publique est cité par le code de l'environnement

---

<sup>71</sup> Il est fait référence à la loi du 16 octobre 1919 au sein du code de l'environnement pour préciser dans quelle mesure elle s'applique aux autorisations délivrées sous son empire – L. 214-17 ; L.215-10, II – ou pour exclure l'application des dispositions relevant du code de l'environnement – L.214-3-1 ; L. 214-9.

<sup>72</sup> Par exemple, l'article L. 214-5 du code de l'environnement qui précise que « *Les dispositions relatives aux règlements d'eau des entreprises hydroélectriques concédées sont énoncées à l'article L. 521-2 du code de l'énergie* ».

<sup>73</sup> Article L. 151-1 du code de l'environnement : « *La taxe générale sur les activités polluantes est déclarée, acquittée, recouvrée et contrôlée conformément aux articles 266 sexies à 266 terdecies, 268 ter et 285 sexies du code des douanes* ».

<sup>74</sup> Article L. 541-21 du code général des collectivités territoriales.

pour une certaine typologie de déchets — déchets d'activités de soins et assimilés<sup>75</sup> et déchets radioactifs<sup>76</sup>. Selon la même logique, le code de l'environnement fait référence aux dispositions du code de la santé publique relatives à la sécurité nucléaire<sup>77</sup> et aux produits et substances dangereuses<sup>78</sup>. Enfin, le code de l'environnement renvoie aux dispositions pertinentes du code de la santé publique réglementant les nuisances sonores<sup>79</sup>. Une typologie de nuisance sonore — bruit des aéronefs — fait aussi l'objet d'une appréhension par le code de l'urbanisme<sup>80</sup>.

**112. Un expansionnisme limité de l'intérêt environnemental.** Bien qu'imparfait, le code de l'environnement répond à sa mission de rationalisation du droit en parvenant à circonscrire l'intérêt environnemental. Certes, le droit de l'environnement ne se résume pas au code de l'environnement et empiète sur d'autres branches du droit : code forestier, code de l'urbanisme, code rural et de la pêche maritime, code de la santé publique, code général des collectivités territoriales, code des transports, code de l'énergie. Le référencement des sources externes par le codifiant reflète cet état de fait qui est encouragé par le principe d'intégration. Cet empiètement reste néanmoins secondaire. Les renvois effectués par le code de l'environnement manifestent dans une large mesure l'existence de normes aux confins de différents droits, droit de l'environnement compris. Ces dispositions connexes ne doivent cependant pas être ignorées. Elles doivent permettre d'identifier l'ensemble des services publics ayant pour objet l'environnement.

## **§2. L'IDENTIFICATION DES SERVICES PUBLICS AYANT POUR OBJET L'ENVIRONNEMENT**

**113. L'indifférence du droit de l'environnement à l'égard du service public.** La reconnaissance du caractère d'intérêt général attaché à la protection de l'environnement par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976 laissait augurer une consécration d'un service public

---

<sup>75</sup> R. 543-1 du code de l'environnement qui concerne les déchets d'activités de soins et assimilés.

<sup>76</sup> L. 542-1-1 du code de l'environnement.

<sup>77</sup> L. 591-3 du code de l'environnement.

<sup>78</sup> Article R. 521-4 du code de l'environnement : « *Les dispositions propres aux substances et préparations dangereuses définies à l'article L. 1342-2 du code de la santé publique sont énoncées aux articles R. 1342-1 à R. 1342-12 et R. 1343-1 et R. 1343-2 du même code* ».

<sup>79</sup> Article R. 571-31 du code de l'environnement : « *Les dispositions relatives à la lutte contre les bruits de voisinage figurent aux articles R. 1334-30 à R. 1334-37 du code de la santé publique.* ». Article R. 571-97 du code de l'environnement : « *Les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage sont réprimées conformément aux articles R. 1337-6 à R. 1337-10-1 du code de la santé publique* ».

<sup>80</sup> L. 571-11, R. 571-58 et R572-2 du code de l'environnement.



global de protection de l'environnement. Toutefois, la doctrine<sup>81</sup> s'en est peu préoccupée. Le législateur et le juge l'ont ignoré. C'est donc accidentellement qu'on est confronté au service public dans le code de l'environnement ainsi que dans la jurisprudence relative à l'intérêt environnemental. La notion de service public, telle qu'on l'observe en droit de l'environnement, ne fait pas sens. Alors même que la consécration d'intérêt général de protection des éléments environnementaux estampille le droit de l'environnement de droit à dominante « public », ce désintérêt flagrant pour cette « *pierre angulaire du droit administratif* »<sup>82</sup> serait-il dû au flou conceptuel qui entoure la notion de service public ? Car derrière l'apposition du label de service public se dissimule une réalité hétérogène.

**114. La densité variable des missions de service public.** Entre les services publics qui sont consacrés épisodiquement en droit positif parce que les termes de service public sont utilisés principalement comme « *simple qualification de technique juridique* »<sup>83</sup> et les services publics bien établis dans le paysage juridique « *constitu(ant) l'un des socles du pacte social français de la IIIe République jusqu'à nos jours* »<sup>84</sup>, la notion de service public a un ancrage juridique variable qui n'est que le reflet de l'ancrage social variable de l'activité d'intérêt général. Comme le précise le professeur D. TRUCHET, « *les services publics forment une nébuleuse : au centre, un noyau dur de services publics indiscutés (mais "introuvables" dans la jurisprudence et la doctrine qui n'en parlent plus guère) ; à la périphérie, des services ambigus qui sont à peu près exclusivement objets d'analyse* »<sup>85</sup>. Indifférent à la notion de service public, le droit de l'environnement est composé de ces deux typologies. Au centre, un noyau dur de services publics qui ne fait l'objet que de peu d'attention de la part des juges : les services publics consacrés par les textes (§2) ; à la périphérie, des services ambigus qui demandent un effort particulier de recherche par le juge : les services publics consacrés par la jurisprudence (§1).

---

<sup>81</sup> Cf. W. COULET, « La notion de service public dans le droit de l'environnement », in Mél. P. MONTANÉ DE LA ROQUE, Presse IEP Toulouse, 1986, T.1, p. 357. L'auteur proposait déjà d'écarter une approche globale pour favoriser l'approche sectorielle.

<sup>82</sup> G. JEZE, *Les principes généraux du droit administratif*, T. I, Dalloz, 2005, p. XV

<sup>83</sup> G. J. GUGLIEMI et G. KOUBI, « Le droit, comme la langue, vit dans la conscience populaire », *AJDA* 2008, p. 1169.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA* 1982, p. 429.

## A. LES RECONNAISSANCES JURISPRUDENTIELLES DES SERVICES PUBLICS PORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT

**115. L'identification du service public par le juge.** À l'image du droit administratif<sup>86</sup>, le service public est une notion éminemment jurisprudentielle faisant l'objet d'une doctrine juridictionnelle qui lui est propre<sup>87</sup>. C'est entre les mains du juge déterminé à résoudre un litige que la notion juridique de service public prend forme. Ce passage de l'abstrait — la notion de service public — au concret — l'activité de service public — implique les efforts conjugués du juge et de la doctrine afin d'élaborer le mode d'emploi permettant d'identifier les différentes missions de service public<sup>88</sup>. Car, sous couvert d'existentialisme<sup>89</sup>, le juge administratif « *définit moins le service public qu'il ne l'identifie* »<sup>90</sup>. Cette identification des missions de service public ne revêt pas la même difficulté selon les modes de gestion de l'activité d'intérêt général. Plus précisément, l'identification est évidente et dispense le juge de tout examen approfondi lorsque l'activité d'intérêt général est rattachable aisément aux pouvoirs publics. En cette hypothèse, l'intention des gouvernants est explicite et le juge se dispense même d'évoquer l'existence d'un service public. Il est toutefois des cas où certaines activités assurées par une personne publique posent quelques difficultés au juge pour déterminer sa compétence. Il en est ainsi, lorsque le litige ne porte pas sur l'activité de service public en elle-même, mais sur des notions qui sont définies en partie par référence au service public. En arrière-plan, le service public n'en demeure pas moins nécessaire pour déterminer la

---

<sup>86</sup> G. VEDEL, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE* 1979-1980, p. 31.

<sup>87</sup> P. BRUNET, « Doctrines “juridictionnelles” et doctrines “méta-conceptuelles” du service public », in *Le service public*, actes du colloque AFDA, Paris, Dalloz, 2014, p. 23.

<sup>88</sup> Pour un résumé des relations tumultueuses entre la doctrine et la juridiction administrative à propos de la notion de service public : J.-L. DE CORAIL, « Une question fondamentale : la doctrine du service public, de la définition et de la nature du droit administratif et de la compétence du juge administratif », *Rev. adm.*, 1997, p. 24.

<sup>89</sup> B. CHENOT, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat », *EDCE* 1950, pp. 77 et svtes et la réponse de J. RIVERO, « Apologie pour les ‘faiseurs de système’ », *Dalloz*, 1951, p. 99 et, enfin la réplique de B. CHENOT, « L'existentialisme et le droit », *RFSP* 1953, n°1, p. 57.

<sup>90</sup> J. DE CORAIL, « L'identification du service public par le juge administratif », in *Le pouvoir*, Mél. BURDEAU, LGDJ, 1977, p. 790 ; Cf. aussi, M. WALINE, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », Mél. DABIN, 1963, I, pp. 355 ss : « *Nous ne savons pas ce qu'est exactement (le service public) parce que la jurisprudence ne veut pas le dire. Je dis bien : ne veut pas le dire, car son abstention est consciente et systématique. A l'heure actuelle, on ne peut pas en France, donner d'autres définition du service public que l'une de celles-ci : toute activité que la jurisprudence du tribunal des conflits, du conseil d'Etat et de la cour de cassation sont d'accord pour qualifier de service public ou que ces mêmes juridictions estiment devoir être régies par le droit public* ». Cf. encore : L. NIZARD, « A propos de la notion de service public : un juge qui veut gouverner », *D.* 1964, I, Chron XXI, p. 148-149 : « *C'est en effet la conviction du juge qui fait le service public [...] une conviction fondée sur une pesée éminemment subjective d'éléments quantitatifs et qualitatifs* » ; « *le fait important ce n'est pas seulement que l'imprecision de la notion soit réelle et notable, c'est aussi qu'elle n'est ni tolérée, ni subie par le juge mais bien voulue par lui* », p. 150.

compétence juridictionnelle. Ces cas doivent être mentionnés, car ils permettent de révéler ou d'infirmer l'existence d'un service public ayant pour objet l'environnement (1). À l'inverse, l'identification devient plus délicate lorsque le lien entre l'activité d'intérêt général et les pouvoirs publics est distendu. En pareil cas, le juge doit mener certaines investigations pour déceler la volonté des pouvoirs publics d'assumer une activité d'intérêt général. Tel est le cas de la catégorie des organismes privés chargés d'une mission de service public. Le droit de l'environnement en rencontre un certain nombre (2).

### **1. Les services publics ayant pour objet l'environnement gérés par des personnes publiques**

**116. L'insuffisante présomption de service public pour les activités exercées par une personne publique.** Lorsqu'une personne publique exerce une activité d'intérêt général, on s'accorde à affirmer qu'il y a présomption de service public. Cette présomption suffit pour justifier le silence du juge sur la notion de service public dans de nombreuses espèces. Ne présentant pas d'intérêt pour la résolution de son litige, celui-ci ne s'en soucie pas. Par exemple, à propos de la procédure posée par un décret relatif à la destruction d'animaux nuisibles, le juge administratif considère « *qu'aucune disposition législative ni aucun principe général ne s'opposaient à ce que l'autorité réglementaire institue de telles consultations dans l'intérêt du bon fonctionnement du service public* »<sup>91</sup>. L'évidence de la formule implique reconnaissance de l'activité de service public assurée par le préfet sans que l'on sache réellement de quelle activité de service public il est question. Cette évidence est encore plus frappante lorsque le juge ne fait pas apparaître la notion de service public dans le dispositif de sa décision, mais dans ses abstrats comme cela a pu être le cas à propos de la prévention des risques naturels<sup>92</sup>. Partant de ce constat, on peut sans trop d'hésitation affirmer que les multiples personnes publiques spécifiques prévues par le code de l'environnement sont le siège de différentes activités de service public ayant pour objet l'environnement alors même que le juge n'a pas pris la peine d'en faire état. Surtout si l'on constate que ces structures spécifiques prennent en général la forme d'établissement public administratif constituant, selon une formule célèbre, « *un service public personnalisé* »<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> CE, 20 novembre 1989, *Société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France*, req. n°103544.

<sup>92</sup> CE, 16 juin 1989, *Mme X c/ Etat, Département de l'Isère et Commune de la Morte*, req. n°59552. Il s'agit de la mise en œuvre de la responsabilité de la personne publique en raison de son activité de service public liée à la prévention des accidents naturels tels que les avalanches.

<sup>93</sup> A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, T. 1, 1980, p. 214.

Toutefois, la présomption de service public est intéressante, mais insuffisante pour déterminer avec précision les différentes activités d'intérêt général. En effet, la conception organique du service public tend à retenir une approche globale du service public environnemental par trop abstraite et non conforme avec le droit positif<sup>94</sup>. D'ailleurs, la crise de l'établissement public révèle que l'activité de ce dernier ne se limite pas à la gestion d'un service public<sup>95</sup> de même qu'il est vrai que les collectivités publiques ne gèrent pas qu'un seul service public<sup>96</sup>. Par conséquent, les activités de service public ayant pour objet l'environnement sont sous-jacentes, mais insaisissables. Seul le juge rend la notion appréhendable en identifiant l'activité en question. Son intervention constitue l'unique réponse fiable pour l'identification des services publics portant sur l'environnement gérés par une personne publique. L'identification à laquelle il procède ne reflète toutefois que très partiellement la réalité. Elle ne porte que sur quelques domaines d'intérêt environnemental, au rang desquels figurent en première ligne celui de la gestion de la forêt (a) puis par extension celui de la gestion des milieux naturels et de leurs espèces (b).

#### a. Les services publics de gestion de la forêt

**117. La gestion de la forêt : une affaire domaniale ponctuée de droit administratif.** Traditionnellement, la forêt est appréhendée par le droit avec pour fonction principale la production de matière première : la sylviculture. Cette optique d'exploitation économique justifie aux yeux des juges<sup>97</sup> et plus tardivement du législateur<sup>98</sup> que les différentes activités s'y rapportant relèvent de la gestion domaniale privée. Celle-ci n'a jamais été totale puisque la notion même de gestion du domaine privé est limitée. En effet, il convient de distinguer entre les actes de disposition — acquisitions et aliénations — qui relèvent de la compétence de la juridiction administrative<sup>99</sup> et les actes d'administration qui relèvent de la

<sup>94</sup> W. COULET, « La notion de service public dans le droit de l'environnement », Mél. MONTANÉ DE LA ROQUE, pp. 357-379.

<sup>95</sup> E. FATOME, « Etablissement public et service public », *AJDA* 1997, NS, p. 96.

<sup>96</sup> La clause générale de compétence, dont la question de son maintien fait l'objet de tant d'attention, est l'exemple topique du champ potentiellement vaste d'action des collectivités territoriales.

<sup>97</sup> CE, 4 avril 1884, *Barthès* : *Rec. CE*, p. 279 ; CE, 16 mai 1896, *Ministre de l'agriculture c/ Verges* : *Rec CE*, p. 405 ; CE, 19 juillet 1907, *Bénard* : *Rec CE*, p. 698 ; CE, 26 janvier 1951, *SA Minière* : *Rec CE*, p. 49.

<sup>98</sup> L. 2212-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques : « *Font également partie du domaine privé : (...) 2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier* ».

<sup>99</sup> Cela concerne les actes les plus lourds de conséquences. En droit forestier il est question des actes de soumission ou de distraction des bois au régime forestier ainsi que des actes de classement d'une forêt en forêt de protection : CE, 22 octobre 2003, *Commune de la Rochette*, req. n°248095, ou encore des autorisations de défrichement. Cette compétence s'est élargie au déboisement : F. ROMAGOUX, « L'extension du contrôle du juge administratif sur le déboisement des forêts domaniales portant atteinte à la biodiversité », *Rev. jur. env.* 2010, n°3, p. 409. L'ensemble de ces actes est exclu de la gestion du domaine privé.

juridiction judiciaire<sup>100</sup>. À cette théorie générale de la gestion du domaine privé<sup>101</sup> s'ajoute une spécificité particulière tenant au fait que la forêt fait l'objet d'un encadrement juridique fort ancien et largement exorbitant du droit commun — le régime forestier<sup>102</sup> — justifié par la nécessité d'assurer, dans l'intérêt général, la pérennité de la ressource en matière première. En cela la forêt est très largement objet du droit administratif<sup>103</sup>. Par conséquent, le juge administratif ne pouvait s'exclure de tout contentieux forestier dès lors que l'exorbitance de ce régime l'invite à manier les notions de travail public, de contrat administratif, d'acte administratif et évidemment, au carrefour de ces notions, celle de service public. Se reconnaissant compétent au coup par coup pour exclure telle activité de la gestion domaniale privée, le juge administratif a rendu le contentieux administratif du droit forestier d'une extrême complexité. Il en est de même à propos du service public qui entre en confrontation avec la théorie de la gestion du domaine privé<sup>104</sup> pour extirper de la compétence du juge judiciaire certains actes, contrats et travaux. Dès lors, le service public surgit subrepticement au fil des affaires sans que soit consacré un véritable service public forestier. Les espoirs que l'on aurait pu fonder sur la décision *Consorts Grimouard*<sup>105</sup> affirmant en des termes généraux l'existence d'« un service public préposé tant à la conservation, au développement et à la mise en valeur de la forêt française qu'à l'utilisation et à l'écoulement de ses produits dans les conditions les plus conformes à l'intérêt national » sont vains. En effet, on ne trouve guère que deux arrêts d'application confirmant que la solution *Consorts Grimouard* reste cantonnée aux contrats de travaux de reboisement et d'équipement forestier financés par le fonds forestier national principalement sur propriété privée<sup>106</sup>. C'est donc avec un pointillisme certain que le service public s'imisce dans la gestion forestière en jurisprudence.

---

<sup>100</sup> CE, 26 avril 1985, *Commune de Larau* : *Rec CE* ; p. 19, *AJDA* 1985, p. 431. Pour une analyse historique : J. LIAGRE, « L'aménagement des forêts publiques : point de vue d'un juriste », *RFF*, LI, NS, 1999, p.50.

<sup>101</sup> J. –M. AUBY, « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration » : *EDCE* 1958, p. 35. Pour une opinion contraire car englobant l'ensemble des actes dans la gestion domaniale : CH. LEMERCIER, *La part du droit administratif dans la gestion du domaine privé de l'Etat*, Université Paris II, 1990.

<sup>102</sup> M. LAGARDE, *Un droit domanial spécial : le régime forestier*, Université de Toulouse, 1984.

<sup>103</sup> B. LE MEIGNEN, *La forêt objet de droit administratif*, Université Aix-Marseille III, 2009.

<sup>104</sup> Lorsqu'une personne publique gère son domaine privé, elle n'exerce pas une activité de service public mais un acte de gestion de son patrimoine : TC, 24 novembre 1894, *Loiseleur* : *Rec CE*, p. 631 ; *D.* 1896, III, 3. Peu importe d'ailleurs la nature de l'activité, administrative ou industrielle et commerciale : CE, 26 janvier 1951, *SA minière métallurgique, industrielle chimique et commerciale* : *Rec CE*, p. 49.

<sup>105</sup> CE, 20 avril 1956, *Ministre de l'agriculture c/ Consorts Grimouard* : *Rec. CE* p. 168, *GAJA*, 20<sup>e</sup> éd, n°68, 2015.

<sup>106</sup> CE, 2 juillet 1980, *M. Georges X c/ Etat*, req. n° 10614. Le juge qualifie d'administratif un contrat par lequel un particulier confie au service du génie rural des eaux et des forêts la direction de travaux de reboisement sur sa propriété CE, 27 mai 1988, *Commune de Gagnac-Sur-Cere c/ Ministre de l'agriculture et de la Forêt*, req. n°71342. Le juge considère implicitement que la convention conclue entre une commune et le fond forestier national pour le financement de la plantation de résineux a pour objet l'exécution d'un service public et est par

**118. Service public et travaux publics.** La notion de service public apparaît dans l'affaire *Guidicelli*<sup>107</sup>. Le juge qualifie de travaux publics des opérations de défense de la forêt contre les incendies parce qu'ils participent à l'exécution d'une mission de service public administrative et non à la gestion du domaine privé. On constate néanmoins que seuls les travaux prévus spécifiquement pour la défense de la forêt contre les incendies sont concernés. Le juge interprète strictement les missions de service public pour accorder la qualification de travaux publics aux opérations réalisées. Les routes forestières qui ne sont pas destinées à titre principal à la défense de la forêt contre les incendies ne sont pas des travaux publics, mais des travaux réalisés dans le cadre de la gestion privée du domaine, l'exploitation forestière reprenant le dessus sur le service public administratif<sup>108</sup>. Cette obscure jurisprudence doit s'interpréter à la lueur des dispositions du code forestier qui encadrent la défense et la lutte contre les incendies de forêt. À cet égard, on peut imaginer par exemple que constitue une mission de service public administratif les travaux de débroussaillage effectués par l'autorité

---

conséquent un contrat administratif. Dans sa thèse, M. LAGARDE, explique cette application restreinte de la façon suivante : l'« *arrêt Grimouard est, malgré la généralité de l'expression employée, d'une application restreinte à la forêt privée (...). Sa place en est d'autant plus originale, mais il peut s'expliquer par le souci de faire bénéficier l'administration d'un certain nombre de principes jurisprudentiels de droit public qui sont protecteurs des intérêts de l'Etat. La jurisprudence du Conseil d'Etat a pu ainsi apporter suffisamment de garanties et de souplesse dans un secteur d'intervention nouveau, où l'on ne pouvait bénéficier comme pour le régime forestier d'aucune expérience juridique, et où le budget de l'Etat pouvait être mis à sévère contribution en raison de l'étendue des travaux à réaliser et de la nature des prestations* » in M. LAGARDE, *Un droit domanial spécial : le régime forestier*, Université de Toulouse, 1984, p. 82. Les éléments d'explication fournis par l'auteur sont à relativiser car l'arrêt précité du 27 mai 1988 dément cette hypothèse en reconnaissant l'existence d'un service public de reboisement sur une forêt communale. Il faut toutefois relever que seuls les abstrats et le résumé mentionnent explicitement l'existence du service public et renvoient ainsi à la jurisprudence *Grimouard*.

<sup>107</sup> CE, 3 novembre 1950, *Guidicelli* : *Rec. CE*, p. 534.

<sup>108</sup> TC, 25 juin 1973, *Sieur Béraud* : *Rec. CE*, p. 769, *AJDA* 1974, pp. 29-33, note F. MODERNE ; *D.* 1975, p. 350, note COMTE ; *RFF* 1974, p. 92, note. GAUTRET. En l'espèce le juge indique que les travaux de construction d'une route forestière sont destinés exclusivement à l'exploitation des forêts comprises dans le domaine de l'Etat. Ils concernent donc la gestion privée de son domaine alors même que le Conseil d'Etat indiquait dans son arrêt de renvoi que la voie forestière était éventuellement utilisable pour la lutte contre les incendies. A contrario, Sont des travaux publics la réalisation d'une route pour protéger un massif forestier contre les incendies, C. Cass 1<sup>ère</sup> civ. 18 juin 1974, bull. I. n° 197.

A cela, s'ajoutait une autre exception. Lorsque la route permet de desservir un territoire, l'intérêt général des travaux autorise le juge à les qualifier de travaux publics : TC, 8 février 1965, *Martin c/ Sauvadet* : *Rec CE*, p. 811 ; *AJDA* 1965, p. 417 ; CE, 5 octobre 1975, *Pélissier* : *Rec CE*, p. 537 ; *RDR* 1976, p. 27, note F. MODERNE ; CE, 28 septembre 1988, *ONF c/ Dupouy* : *Rec. CE*, p. 318 ; *AJDA* 1989, p. 47, note J.-M. AUBY ; *JCP G* 1989, 21234, note DAVIGNON.

Il a pu y avoir cependant quelques hésitations jurisprudentielles : CE, 1 juillet 1988, *Association syndicale de défense des forêts contre les incendies de Lacanau-Medoc c/ Département de la Gironde*, req. n° 36525 : sont des travaux publics les travaux d'élargissement d'une route forestière sans que le juge précise dans son arrêt la vocation de la route. Les éventuels doutes sont levés par la décision TC, 5 juillet 1999, *SA des établissements Gurdebek*, req. n° 99-03149 qui renforce la compétence du juge judiciaire à propos des routes ouvertes à la circulation du public en affirmant que « *les travaux effectués par une entreprise pour le compte de l'Office national des forêts et qui ont pour objet l'entretien d'une route forestière destinée à l'exploitation de la forêt, ouverte à la circulation du public mais non affectée à la circulation générale, sont exécutés pour la gestion d'un bien faisant partie du domaine privé de l'Etat et n'ont pas le caractère de travaux publics* ».

compétente sur terrain privé sur le fondement des dispositions L. 131-10 et suivants du code forestier.

**119. Service public, responsabilité administrative, agents publics.** Des litiges relatifs aux travaux exercés par les personnes publiques à la responsabilité des agents qui les exercent, il n'y a qu'un pas franchi par le juge administratif. Ainsi le juge administratif s'est reconnu compétent pour statuer sur la responsabilité pour faute des agents de l'administration dans ses activités relatives à la mise en œuvre du régime forestier, que ce soit pour l'État<sup>109</sup> ou pour l'Office National des Forêts<sup>110</sup>. Il considère, implicitement, mais nécessairement, qu'ils agissent dans le cadre d'une mission de service public administratif. Par suite, la question de la compétence de la juridiction administrative s'est posée afin de déterminer le statut des agents en charge du domaine forestier. Le Tribunal des Conflits l'a exclu lorsque le litige porte sur les contrats des agents employés par les communes pour la gestion de leur domaine forestier, à défaut de participation des agents au service public forestier<sup>111</sup>. Certaines juridictions administratives du second degré l'ont admis à propos d'un recrutement par l'ONF d'agents ayant majoritairement des missions de service public administratif<sup>112</sup>. En outre, le service public forestier s'observe plus précisément lorsque le juge fait usage de la notion de service public pour identifier un acte administratif.

**120. L'apparition du service public administratif de protection de la forêt.** Dans l'arrêt *Courrière* le Conseil d'État affirme que « *Si les contestations auxquelles donne lieu la gestion des forêts de l'État par l'Office national des forêts relèvent en principe des tribunaux judiciaires en raison de l'appartenance de ces forêts au domaine privé et, au surplus, du caractère industriel et commercial de l'Office, la décision par laquelle le ministre de l'Agriculture ou les représentants de l'Office, agissant par délégation du ministre, autorisent, conformément au code forestier et à l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827 modifiée, l'assiette des coupes de bois dans les forêts de l'État se rattache à l'exécution d'une mission de*

---

<sup>109</sup> TC, 10 mai 1890, *Commune d'Uvernet* : *Rec. CE*, p. 486. A propos d'un marquage erroné par l'administration des forêts de bois communaux appartenant en réalité à des particuliers, le tribunal des conflits décide que « *la responsabilité qui peut incomber à l'Etat, à raison d'un dommage causé à des particuliers par le fait d'un agent concourant à l'exécution d'un service public n'est pas régie par les principes établis du code civil* ».

<sup>110</sup> TA Grenoble, 27 janvier 1971, *Société Anonyme de Matériaux de Construction du Sud-Est (S.A.M.S.E.) c/ ONF*, *RFF* 1971, n°3, pp. 399-400, comm. F. MEYER. L'auteur mentionne « une mission de service public de mise en œuvre du régime forestier dans les forêts communales ».

<sup>111</sup> TC, 10 janvier 1983, *M. Robert X c/ Commune d'Onesse-Laharie*, n°02273 ; TC 18 juin 2001, *M. X c/ Ville de Strasbourg et a*, n°3241.

<sup>112</sup> CAA Marseille, 23 octobre 2012, *Syndicat des cadres de l'environnement, la forêt et l'agriculture CGC c/ ONF*, req. n°10MA03464. A propos du recrutement contractuel de deux personnes au service restauration des terrains en montagne des Pyrénées-Orientales.

*service public de protection de la forêt présentant un caractère administratif* »<sup>113</sup>. Le juge reconnaît l'existence d'un service public administratif de protection de la forêt à propos d'une décision autorisant l'assiette d'une coupe de bois en forêt. À travers cette décision se dessine l'existence d'un service public de protection de la forêt suffisamment large pour rassembler différentes activités — décision de défrichement, décision de classement en forêt de protection et gestion de celle-ci, activité de défense de la forêt contre les incendies, activité de restauration des terrains de montagne<sup>114</sup>. On notera par ailleurs que le juge entretient une certaine ambiguïté sur le sort réservé aux autres activités forestières en évoquant tant la gestion du domaine privé que le caractère industriel et commercial de l'établissement public. Y'a-t-il service public à gestion privée ou gestion privée du domaine ? Cette ambiguïté persiste notamment dans le célèbre arrêt *Abamonte*<sup>115</sup>, où le juge administratif considère que l'action en responsabilité formée contre l'État et l'ONF à la suite de la chute d'un enfant dans une carrière désaffectée située dans une forêt domaniale relève du juge judiciaire dès lors que les mesures prises par l'office pour ouvrir la forêt au public, notamment par la réalisation d'aménagements spéciaux, ne pouvaient être regardées comme émanant d'un service public administratif. Comme le fait remarquer un commentateur, en l'espèce, le juge précise bien qu'il n'est pas question d'un service public administratif — probablement en lien avec le service public de protection de la forêt — ce qui interroge *a contrario* sur le fait de savoir s'il ne pourrait pas s'agir d'un service public industriel et commercial<sup>116</sup>, solution peu probable au vu de la dichotomie SPIC/SPA opérée par la jurisprudence administrative en matière forestière.

**121. La dichotomie SPIC/SPA en matière forestière.** Face à cette ambiguïté, le Tribunal des Conflits va établir une distinction entre activités de service public administratif et activités de service public industriel et commercial. Dans l'affaire *Commune de Kintzheim*<sup>117</sup> du 9 juin 1986, le Tribunal va considérer, à propos de la mise en œuvre de la responsabilité de

<sup>113</sup> CE, 3 mars 1975, *Sieur Courrière*, req. n° 85544.

<sup>114</sup> CAA Marseille, 15 juillet 2013, *Département des Alpes de haute-Provence c/ Etat et ONF*, req. n° 10MA03124. A propos d'un litige lié à l'éboulement d'un terrain sur une route départementale, le juge administratif indique que « *l'Etat est le seul propriétaire des terrains sources des éboulements, qu'il a expropriés dans le cadre de sa mission de service public de restauration des terrains de montagne, laquelle avait pour objet spécifique la prévention des risques liés à l'instabilité des sols* ».

<sup>115</sup> CE, 28 novembre 1975, *Sieur Abamonte*, req. n° 90772.

<sup>116</sup> M. WALINE, *Notes de jurisprudence*, RDP 1976, p. 1053 : « *Dire : ce n'est pas l'exécution d'un service public administratif, cela ne suffit pas, car cela peut s'interpréter de deux façons : ou bien : ce n'est pas un service public ; ou bien : c'est un service public, mais il n'est pas administratif. Deux thèses d'ailleurs également insoutenables [...] baliser des sentiers et aménager des aires de repos pour faciliter l'accès du public, à qui il n'est naturellement pas question de faire payer un droit d'entrée, n'a rien de commercial, ni dans ses procédés, ni dans son objet ou son but* ».

<sup>117</sup> TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim*, n° 02428.



l'Office National des Forêts pour défaut de surveillance à raison d'un vol de bois sur le terrain de la commune, « *que la responsabilité de l'Office national des forêts est recherchée non pas dans son activité de service public à caractère industriel et commercial chargé de la gestion et de l'équipement des forêts, mais dans son activité de protection, conservation et surveillance de la forêt qui relève de sa mission de service public administratif* ». L'avancée de la notion de service public sur celle de gestion du domaine privé est remarquable. Ainsi systématisé, le service public en droit forestier comprend d'une part les activités de service public administratif relatives à la protection, la conservation et à la surveillance de la forêt et d'autre part les activités industrielles et commerciales de gestion et d'équipement des forêts. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur ce qu'il reste de la gestion du domaine privé. Il est fort à parier qu'il n'en reste plus grand-chose. En 1994, le Conseil d'État a considéré que la décision en vertu de laquelle l'ONF a conclu un contrat d'approvisionnement de bois résineux avec une scierie n'est pas détachable de son activité de service public industriel et commercial chargé de la gestion du domaine forestier et de l'équipement des forêts<sup>118</sup>. On en déduit que l'activité d'exploitation relève d'un service public industriel et commercial et non d'une gestion du domaine privé de l'ONF<sup>119</sup>. Elle n'apparaît toutefois pas suffisante aux yeux du tribunal des conflits pour permettre d'octroyer la qualification d'agent public à une personne employée par une commune pour participer à l'exécution en régie de travaux forestiers<sup>120</sup>. Dans un domaine tout autre — la soumission des activités de l'ONF à la taxe professionnelle — le Conseil d'État précise « *que les différentes composantes réglementées de l'activité de gestion et d'équipement des forêts sont indissociables, d'une part, les unes des autres et, d'autre part, des activités de service public administratif tendant à la protection, à la conservation et à la surveillance de ces forêts ; que l'activité de vente de bois, alors même qu'elle est pratiquée dans des conditions économiques normales, n'est que le prolongement nécessaire des activités de gestion et d'équipement des forêts*<sup>121</sup> », pour conclure que les activités exercées par l'ONF ne sont pas des activités lucratives soumises à la taxe professionnelle. Les activités de nature administrative et

---

<sup>118</sup> CE, 29 avril 1994, *G.I.E. « Groupetudebois »*, req. n°163915.

<sup>119</sup> Il convient de relever une décision considérée comme isolée par la doctrine ou la Cour de Cassation reconnaît explicitement que les activités d'exploitation et d'entretien de la forêt peuvent être qualifiées de service public administratif alors même qu'il aurait été plus opportun de les qualifier d'activités de service public industriel et commercial. Cass. 2<sup>ème</sup> Civ., 29 avril 1998 : *D.* 2000, p. 232, note SCHMITT.

<sup>120</sup> TC, 18 juin 2001, *M. David X c/ Commune de Strasbourg et a*, req. n°3241. « *Lorsqu'une personne publique gère son domaine forestier à seule fin de procéder à la vente de bois abattu et façonné, elle accomplit une activité de gestion de son domaine privé, qui n'est pas, par elle-même, constitutive d'une mission de service public ; que les agents recrutés par cette personne publique pour participer à l'exécution d'une telle activité sont par suite, et à défaut de texte législatif en disposant autrement, soumis à un régime juridique de droit privé* ».

<sup>121</sup> CE, 19 janvier 2015, *Commune d'Auberive*, req. n°360009.

celles de nature industrielle et commerciale deviennent indissociables et invitent à mettre un terme à « *ces distinctions subtiles et inadaptées au rôle écologique de la forêt* »<sup>122</sup>. La jurisprudence en prend le chemin en réduisant à peau de chagrin la gestion domaniale privée. Ne reste-t-il que la gestion de la faune sauvage qui relève de la gestion du domaine privé en vertu d'une jurisprudence bien établie <sup>123</sup> ?

**122. Le rattachement de la faune sauvage au service public de protection de la forêt.** Là encore, cette position jurisprudentielle semble remise en cause. En effet, la faune sauvage s'est invitée dans les missions de service public administratif de protection, conservation et de surveillance de la forêt dévolue à l'ONF. Sur un terrain autre que celui de la responsabilité incombant à l'ONF du fait des dommages générés par la faune sauvage, la Haute juridiction administrative élargit la mission de service public administratif de protection, de conservation et de surveillance de la forêt dévolue à l'ONF à celle de protection, de conservation et de surveillance de la faune. Le Conseil d'État précise que l'ONF a une « *mission de protection et de gestion de la faune sauvage* »<sup>124</sup>. Décision confirmée par un arrêt du 23 juillet 2010 ou le Palais Royal qualifie de document administratif soumis à communication une lettre dénonçant à l'ONF la trop grande vitesse des véhicules du titulaire d'un bail de chasse délivré par l'ONF sur les routes forestières empruntées pour l'exercice de la chasse à courre au cerf en considérant qu'elle est relative « *à une activité de protection, conservation et surveillance de la forêt qui relève de la mission de service public de l'OFFICE NATIONAL DES FORETS* »<sup>125</sup>. La partie réservée au domaine privé de l'administration devient une portion congrue nonobstant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques qui classent la forêt dans le domaine privé.

**123. Le bloc de compétence du juge judiciaire en matière d'EPIC et ses conséquences sur le service public.** Il importe toutefois de relever que depuis la jurisprudence du Tribunal des Conflits, *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes de France*<sup>126</sup>, la ligne de partage établie entre activités de SPA de la forêt et activités de SPIC de

<sup>122</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 2011, p. 67, n°62.

<sup>123</sup> TC, 29 mai 1967, *Serurier* : *Rec. CE*. p. 654 à propos d'une action en réparation pour des dommages causés à des récoltes par des sangliers provenant d'une forêt domaniale qui relève de la compétence du juge judiciaire car elle concerne la gestion du domaine privé. Décision confirmée par la suite à propos de faits similaires : TC, 6 janvier 1975, *Consorts Apap c/ Etat français* : *Rec. CE*, p. 792. Position confirmée par la juridiction administrative dans une affaire où un automobiliste avait percuté un cerf provenant d'une forêt domaniale : CE, 20 juillet 1971, *Consorts Bolusset*, req. n° 79259.

<sup>124</sup> CE, 17 décembre 1997, *ONF c/ M. Y...Brulez*, req. n°163915. A propos d'un litige relatif à l'adjudication d'un lot de chasse.

<sup>125</sup> CE, 23 juillet 2010, *ONF c/ M. François B*, req. n°321138.

<sup>126</sup> TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes de France*, req. n°3506.

la forêt risque d'être brouillée par le transfert au juge judiciaire du contentieux relatif aux contrats des EPIC, excepté ceux relatifs aux activités qui ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique. Le contentieux relatif aux activités de service public administratif de l'ONF — établissement public industriel et commercial — soumis à la juridiction administrative est donc réduit aux prérogatives de puissances publiques. Toutefois, la décision du 28 mars 2011 du Tribunal des Conflits fait une interprétation étendue des prérogatives de puissance publique en matière forestière en indiquant que la convention conclue entre l'ONF et un propriétaire forestier privé confiant à l'Office la conservation et la régie de ses bois est un contrat administratif, car le propriétaire a fait le choix de placer son bien « *sous un régime administratif obligatoire fondé sur l'usage de prérogatives de puissances publiques de l'office* ». Le contentieux contractuel risque de s'orienter vers la détermination des prérogatives de puissance publique. Nul doute cependant qu'en arrière-plan le service public demeure et qu'il porte tant sur la gestion et l'équipement de la forêt que sur la protection, la conservation et la surveillance de ce milieu naturel et de ses espèces. Ce dernier est de surcroît conforté par sa consécration au sein d'autres institutions spécialisées.

#### **b. Les services publics de gestion des milieux naturels et de leurs espèces**

**124. La gestion des espèces et des espaces naturels.** Alors que la qualification de domaine privé attribuée à la forêt conjuguée au caractère industriel et commercial de l'ONF ont permis une jurisprudence prolixe mettant à jour différentes activités de service public se rapportant à la forêt, il en va différemment des autres activités gérées par les personnes publiques spécialisées en matière de gestion des espèces et des milieux pour lesquelles les reconnaissances jurisprudentielles sont très claires. Exposons. En premier lieu, le littoral, la forêt et la montagne sont, en tant qu'espaces naturels, des lieux privilégiés pour les activités récréatives. Alors que le service public de promenade en forêt a été rejeté par le Conseil d'État dans sa jurisprudence *Abamonte*, il en est tout autre de la fonction récréative liée au tourisme balnéaire sur certaines parties du littoral et celle liée à la pratique du ski en montagne. Pour le littoral, non seulement il existe un libre droit d'accès au rivage, mais en plus la gestion de la fonction récréative assurée par le littoral constitue une activité de service public balnéaire<sup>127</sup>. Pour la Montagne le juge administratif est venu consacrer l'existence d'un service public

---

<sup>127</sup> CE, 18 décembre 1936, *Prade* : *Rec CE* 1936, p. 1136 ; CE, 23 mai 1958, *Sieur Amoudruz* : *Rec CE* 1958, p. 301 ; *AJDA* 1958, p. 309, chron FOURNIER et COMBARNOUS ; CE, 21 juin 2000, *Sarl Plage « Chez Joseph »* : *Rec CE* 2000, p. 282, *RFDA* 2000, p. 797, Concl. C. BERGEAL ; D. 2001, p. 734, note L. BORDEREAUX.

d'exploitation des pistes de ski<sup>128</sup>.

Outre la fonction récréative des espaces naturels, la gestion de ces derniers implique leur protection par des institutions spécifiques. Ainsi en est-il pour le littoral, protégé par l'institution la plus emblématique en matière environnementale : le conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Or, la question de la nature juridique de l'activité du conservatoire du littoral et des rivages lacustres s'est posée devant les juridictions administratives pour des raisons d'ordre domanial, le Conseil d'État ayant été saisi pour avis afin de déterminer la nature juridique des biens du conservatoire. Plus précisément, il devait indiquer si les biens appartenant au conservatoire faisaient partie du domaine public. Pour y répondre, il convenait de s'interroger sur l'affectation des biens à un service public ou sur l'affectation des biens à l'usage direct du public. Le Conseil d'État répond « *qu'il résulte de la jurisprudence que les biens du Conservatoire qui, d'une part, sont affectés (au) service public (de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique) ou qui sont mis directement à la disposition du public et qui, d'autre part, ont fait l'objet d'un aménagement spécial font partie de son domaine public* »<sup>129</sup>. Bien qu'ayant reçu peu d'écho en jurisprudence<sup>130</sup>, cet avis reconnaît explicitement l'existence d'un service public de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. Plus remarquable, la décision *Mlle Doucedame c/ Département des Bouches-du-Rhône*, où le Tribunal des Conflits reconnaît, à propos d'une action en réparation dirigée contre un département en raison d'un accident survenu dans un massif forestier des Hautes Roques classé Espace Naturel Sensible, « *que la compétence donnée aux départements par les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles doit faire regarder les mesures prises pour l'application de ces dispositions, [...] comme la mise en œuvre d'un service public de protection de l'environnement par ces collectivités territoriales* »<sup>131</sup>. Dans la même lignée, le service public de protection de l'environnement pourrait s'étendre à d'autres institutions telles que l'établissement public administratif « Parc national » dont le rôle est d'assurer la protection

<sup>128</sup> TC, 7 décembre 1998, *Jauzy*, req. n° C-03126 ; TC, 24 février 2003, *Schach c. Société Deux-Alpes loisirs*, req. n° C-03340 ; CE 19 février 2009, *Beaufils*, req. n° 293020, *AJDA* 2010, p. 430, obs. O. FÉVROT ; CE, 28 avril 2014, *Commune de Val d'Isère*, req. n° 349420 ; *Cah. Dr. Sport.* n° 36, note F. COLIN ; *RGD* 2014, n° 3, note D. GIRARD ; *BJCL* 2014, n° 6, p. 413, note M. DEGOFFE ; *JCP G* 2014, n° 18, p. 910, note. L. ERSTEIN.

<sup>129</sup> Avis CE, 6 novembre 1984, req. n° 336062, *Rev. jur. env.* 1985, n° 4, p. 513.

<sup>130</sup> TA Amiens, 9 novembre 1993, *Espace littoral c/ Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* : *Rec. CE*, p. 871.

<sup>131</sup> TC, 22 octobre 2007, *Mlle Doucedame c/ Département des Bouches du Rhône*, req. n° C3625.

d'un écosystème fragile. Ce rôle implique de constater, par analogie avec la jurisprudence en matière forestière, l'avis du Conseil d'État et la décision du Tribunal des Conflits précités, l'existence d'une vaste mission de service public administratif à la charge de l'institution. Certains auteurs n'ont d'ailleurs pas attendu une reconnaissance explicite en droit positif pour consacrer des développements relatifs au service public du Parc National<sup>132</sup>. Cette reconnaissance jurisprudentielle fut d'ailleurs tardive<sup>133</sup> et est très en deçà des attentes que l'on puisse légitimement avoir pour une telle institution puisqu'elle ne concerne pas le centre d'intérêt de l'institution — la gestion des espaces et espèces rares et fragiles —, mais des activités plus périphériques — l'encadrement des activités cynégétiques<sup>134</sup>.

**125. Le service public de surveillance de l'air.** De la protection des milieux naturels, la question du service public s'exporte aussi à la protection des milieux physiques. Conformément à la directive n°92/72/CE, l'État a mis en place un dispositif de surveillance de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire national. La fédération nationale des associations d'usagers des transports s'est plainte à plusieurs reprises auprès du Premier ministre du caractère incomplet de la transposition de la directive et sollicitait de ce dernier la mise en place de stations de surveillance. Dans une décision du 14 juin 1999<sup>135</sup>, les juges du Palais Royal indiquent que la directive n'imposait pas aux États membres de mettre en place un nombre déterminé de stations de mesures et précisait que les différences de situation sur le territoire ne permettaient pas au requérant de soutenir la violation du principe d'égalité des usagers devant le service public. Avec une certaine indifférence révélant l'évidence de la qualification, le Conseil d'État reconnaît implicitement, mais nécessairement l'existence d'un service public de surveillance de la qualité de l'air. On constate que ce panorama très partiel de la notion de service public s'explique par la présomption de service public qui règne autour des personnes publiques. Il doit être complété par une jurisprudence plus dense relative aux organismes privés.

---

<sup>132</sup> J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ., 1973, p. 170 et s.

<sup>133</sup> CE, 27 avril 2009, *Parc National des Cévennes*, req. n°292325.

<sup>134</sup> Cet arrêt intervient après plusieurs précédents jurisprudentiels relatifs à la responsabilité du Parc National pour les dégâts causés par le gibier sur les cultures et qui passent sous silence la mission de service public du Parc : TC, 30 juin 2008, *Parc national des Cévennes*, req. n°3659, *AJDA* 2008, p. 1972 ; *Rev. Jur. Env.*, 2009, n°4, p. 486, note V. GERVASONI. CE, 26 novembre 2008, *Parc national des Cévennes*, req. n°274061, *Rec CE*, p. 824 ; *AJDA* 2008, p. 2257 ; *Envir.* 2009, comm 1, P. TROUILLY ; *JCP A* 2008, act. 1042 ; *Rev. jur. env.* 2009, n°4, p. 487, note V. GERVASONI.

<sup>135</sup> CE, 14 juin 1999, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, req. n°183809, *Rev. jur. env.* 1999, n°4, p. 591.

## 2. Les organismes privés chargés d'une mission de service public

Prenant comme point de départ le domaine sanitaire et social avec la jurisprudence *Caisse primaire Aide et protection*<sup>136</sup>, et après s'être développé considérablement dans le domaine de l'organisation des professions avec la jurisprudence *Montpeurt*<sup>137</sup>, le contentieux de l'identification des missions de service public assurées par un organisme de droit privé en dehors de toute habilitation contractuelle a prospéré dans différents domaines pendant les décennies 60 et 70 pour des raisons diverses<sup>138</sup>. En droit de l'environnement, il s'est remarqué dans un domaine connexe — la gestion des espèces nuisibles à l'agriculture — avant de se développer avec acuité à propos de l'encadrement d'activités de loisirs traditionnelles — la pêche et la chasse — puis de s'exporter ponctuellement aux autres organismes privés régis par le code de l'environnement.

**126. Le service public de gestion des espèces nuisibles.** La gestion des espèces nuisibles à l'économie agricole fait l'objet d'un corpus législatif spécifique visant principalement la protection des végétaux contre les organismes nuisibles<sup>139</sup>. Ce corpus législatif est venu créer des structures spécifiques — des groupements communaux ou intercommunaux et de fédérations départementales agréées — sur lesquelles le Conseil d'État a été amené à se prononcer. Il le fit dans la célèbre décision du 13 janvier 1961, *Magnier* en considérant que les organismes de défense contre les ennemis des cultures étaient des organismes de droit privé gérant un service public administratif. Pour ce faire, il releva que ces organismes sont en charge d'effectuer, sous contrôle des services agricoles départementaux et sur demande du service de la protection des végétaux les traitements insecticides et anticryptogamiques nécessaires et disposent à cet effet de prérogatives de puissance publique — exclusivité de leur mission sur le territoire donné, imposition spéciale, exécution d'office en

<sup>136</sup> CE, 13 mai 1938, *Caisse Primaire Aide et protection* : *Rec. CE*, p. 417.

<sup>137</sup> CE, 31 juillet 1942, *Montpeurt* : *Rec. CE*, p. 239

<sup>138</sup> J.-F., LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, p. 329. Ces raisons sont, selon les auteurs, les suivantes : Multiplication des organismes privés pour des raisons liées à la volonté de faire échapper le service public aux contraintes du droit administratif ou de la comptabilité publique, volonté d'associer à une structure souple différents intérêts concernés par la gestion d'un service public, volonté de faire prendre en charge par les intéressés eux-mêmes la gestion d'une mission de service public, ne pas remettre en cause une solution retenue par les fondateurs privés d'une activité devenue service public, volonté de soulager les finances publiques.

<sup>139</sup> Cf. l'article 3 de la loi du 3 juin 1927 étendant aux animaux nuisibles certaines dispositions de la loi sur la police rural concernant les récoltes et prévoyant, dans certains cas, l'exécution d'office, par un syndicat de défense, des moyens de protection conférant un statut officiel aux syndicats de défense des cultures puis la loi du 25 mars 1941 portant organisation des services extérieures de la protection des végétaux ; loi du 25 mars 1941 *organisant la protection des végétaux* et l'ordonnance du 2 novembre 1945 *organisation la protection des végétaux*.

lieu et place des propriétaires les mesures demandées. Cette organisation présente quelques similarités organiques avec celle de la gestion de la chasse et de la pêche — groupement communal et fédération départementale. D'ailleurs, l'activité de gestion de la chasse contribue à la gestion des espèces nuisibles aux fins de protéger les intérêts agricoles. Il n'est donc pas étonnant que dans la lignée de la jurisprudence *Magnier*, le juge ait eu à se prononcer sur les organismes de gestion de la chasse et de la pêche.

**127. Les organismes privés chargés de la gestion de la chasse et de la pêche.** En ce domaine, comme en matière d'activités sportives, c'est le service public qui a rattrapé les organismes et non les organismes qui ont été créés pour assurer le service public. Les activités d'intérêt général s'adjoignant aux activités de loisirs au gré de législations successives, le juge a été amené à s'interroger sur la nature de l'organisme en charge d'encadrer les activités de chasse et de pêche. Ces activités, outre la ressemblance du loisir exercé, fonctionnent de façon similaire. L'organisation de l'activité de la chasse et de la pêche sont — à quelques différences près qui importent en notre domaine — similaires. Pêcheurs et chasseurs sont membres d'une association, les différentes associations sont regroupées au sein d'une fédération départementale, les fédérations départementales sont coordonnées par une structure d'échelon régional et/ou national. Par voie de conséquence, le juge eut à se prononcer de prime abord sur la nature juridique de ces organismes puis sur la nature des activités qui leur incombent.

**128. Le service public de gestion de la chasse.** Historiquement, les groupements de chasseurs sont des organismes de droit privé. Le juge hésitait entre la qualification de sociétés civiles<sup>140</sup> ou celle d'associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901<sup>141</sup> pour finalement incliner pour la seconde. La loi du 28 juin 1941 *relative à l'organisation de la chasse*, en substituant des sociétés départementales des chasseurs aux fédérations départementales de sociétés de chasse, a ravivé le débat sur le terrain du service public au sens organique du terme. Nonobstant certains indices de droit public comme leur mission de répression du braconnage, de constitution de réserves, de protection et de reproduction du gibier ; l'affiliation obligatoire des chasseurs à ces sociétés ; le contrôle financier et technique de l'État ; la Cour de cassation a jugé dans deux décisions successives que « *ces organismes ne constituent pas, pour autant, des services publics justiciables des tribunaux administratifs* »<sup>142</sup>. L'exclusion par la Cour de cassation du service public au sens organique masque difficilement l'existence d'un service

---

<sup>140</sup> C. Cass, crim. 18 novembre 1865, *D. P.* 66. 1. 455 ; C. Cass, crim, 16 juillet 1869, *D. P.* 69. 1. 535. C. Cass, civ. 14 mars 1933, *Rec. Sirey* 1933. I. 101.

<sup>141</sup> C. Cass, *D. P.* 1901. 4. 105 ; C. Cass, crim, 3 janvier 1925, *D. P.* 1925. 1. 85.

<sup>142</sup> C. Cass, civ, 26 juin 1953, *D.* 1953. 597 ; C. Cass, civ. 1<sup>er</sup> avril 1954, *D.* 1954. 436.

public au sens matériel. Ainsi, le Conseil d'État, sans revenir sur la qualification d'organisme de droit privé retenue par la Cour de cassation, va affirmer dans un arrêt du 4 avril 1962 que ces organismes collaborent à l'exécution d'un service public<sup>143</sup>. Selon le commissaire du gouvernement G. BRAIBANT, ce service public concerne tant les missions de répression du braconnage, la constitution de réserves de chasse, la protection et la reproduction du gibier que la protection des oiseaux utiles à l'agriculture et la destruction des animaux nuisibles<sup>144</sup>. Ce contenu est confirmé et même élargi par deux décisions du Conseil d'État dans lesquels il est jugé que « *les fédérations départementales des chasseurs collaborent à une mission de service public en contribuant notamment à la sauvegarde et au repeuplement de la faune sauvage comme à la protection de l'environnement nécessaire au développement de celle-ci* »<sup>145</sup>. Cette reconnaissance est le point de départ de différentes décisions tant des juridictions administratives que judiciaires ayant pour objectif de tirer les conséquences de cette collaboration. Celles-ci sont limitées. Pour le juge judiciaire, la collaboration au service public par la fédération n'est pas suffisante pour appliquer la sanction de diffamation à l'encontre d'un dépositaire ou d'un agent de l'autorité publique ou d'un citoyen chargé d'un service public au sens de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 aux présidents des fédérations victimes de diffamation. Ils ne sont pas considérés comme des citoyens en charge d'un service public, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires leur conférant une parcelle de l'autorité publique<sup>146</sup>. La solution étant inverse pour les gardes-chasse de l'Office national de la Chasse affectés dans les fédérations départementales de chasseurs, car ils sont des agents publics chargés d'assurer une mission de service public<sup>147</sup>. Pour le juge administratif, la collaboration au service public est insuffisante pour soumettre les fédérations à l'obligation de communication de documents administratifs prévue par la loi du 17 juillet 1978 *relative à la liberté d'accès aux documents administratifs*. Leur collaboration n'équivaut pas à les faire entrer dans la catégorie des « *organismes privés chargés de la gestion d'un service public* » prévue par la loi<sup>148</sup>. Toutefois, le renforcement des prérogatives et sujétions à l'encontre des

---

<sup>143</sup> CE, 4 avril 1962, *Chevassier* : *Rec. CE*. p. 244 ; *D.* 1962, p. 327, concl. BRAIBANT. Il s'agissait en l'espèce de déterminer si un garde fédéral d'une fédération départementale de chasseurs était un agent public. Le juge répond par la négative au regard du caractère privé de l'établissement alors même qu'il a reçu une commission du ministre de l'Agriculture.

<sup>144</sup> Concl. BRAIBANT, *D.* 1962, p. 327-328.

<sup>145</sup> CE, 13 juin 1984, *Fédération départementale des chasseurs du Loiret*, req. n°28187 ; CE, 15 janvier 1986, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France*, req. n°48271

<sup>146</sup> C. Cass, crim, 30 mai 1989, n°86-90. 696 ; C. Cass, crim, 8 novembre 2006, n°05-86325.

<sup>147</sup> C. Cass, crim, 17 avril 1985, n°84-92225.

<sup>148</sup> CE, 20 octobre 1995, *Mugnier* : *Rec. CE*. p. 358.



fédérations départementales des chasseurs par la loi du n°2000-698 du 26 juillet 2000 *relative à la chasse* — indemnisation des dégâts occasionnés par le gibier, renforcement des contrôles publics, affectation de nouvelles ressources fiscales — implique de voir en ces fédérations plus qu'un simple collaborateur du service public. Le Conseil Constitutionnel précise à cet égard « *que si les fédérations des chasseurs sont des organismes de droit privé, elles sont régies par un statut législatif particulier et sont investies de missions de service public* »<sup>149</sup>. En pareil cas, il est évident que les décisions des fédérations mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique sont des actes administratifs. La question s'est posée à propos des délibérations fixant le montant des cotisations des chasseurs. Certaines cours administratives d'appel avaient refusé de statuer sur un tel litige et par suite la Cour de cassation s'était reconnue compétente<sup>150</sup>. Dans une décision du 24 septembre 2001, le Tribunal des conflits va en décider autrement en considérant que sont des actes administratifs « *les actes fixant les cotisations statutaires, en raison du caractère obligatoire de l'adhésion à la fédération départementale de chasse et donc du paiement des cotisations statutaires pour obtenir le visa du permis de chasser* »<sup>151</sup>. Toutefois, la compétence de la juridiction administrative ne saurait s'étendre à « *l'action en recouvrement de ces cotisations qui concerne le fonctionnement interne et la gestion patrimoniale de ces organismes de droit privé* »<sup>152</sup>. Le contentieux des fédérations départementales des chasseurs portant sur leur collaboration au service public de gestion de la chasse est donc limité. Les raisons tiennent principalement à la création des associations communales et intercommunales de chasse agréées par la loi n°64-696 du 10 juillet 1964 qui transfère en pratique à ces associations de terrain les principales activités matérielles de gestion de la chasse. Ainsi, par un arrêt du 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant-De-Touraine*<sup>153</sup>, le Conseil d'État indique que le législateur a entendu confier à ces organismes la gestion d'un service public ayant pour but d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse. Il déduit de cette affirmation que la délibération prise par l'assemblée constitutive de l'association établissant les terrains soumis à son action est un acte administratif, décision suivie par la Cour de cassation<sup>154</sup>. Par extension, le juge administratif est compétent pour connaître

---

<sup>149</sup> Cons. Const. n°2000-434 DC.

<sup>150</sup> C. Cass, civ. 1 décembre 1999, n°97-21083.

<sup>151</sup> TC, 24 septembre 2001, *Bouchot-Plainchant*, n°3190, *AJDA* 2002, p. 155, concl. J. ARRIGHI DE CASANOVA

<sup>152</sup> C. Cass, civ. 10 juillet 2013, n°12-23109. Cf. aussi CAA Nancy, 15 avril 2014, *Fédération départementale des chasseurs du Jura*, req. n° 13NC01213.

<sup>153</sup> CE, 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant-de-Touraine* : *Rec. CE*. p. 467.

<sup>154</sup> C. Cass, civ. 15 juillet 1993, n° 92-11508 ; C. Cass, civ. 3 mai 1995, n°93-10587. Le principe de l'appartenance obligatoire à une association communale de chasse agréée relève du juge administratif.

des litiges relatifs au refus du président d'une association de retirer du territoire de chasse le terrain d'un particulier<sup>155</sup> ou à la décision d'une association communale de chasse d'exclure un terrain du territoire soumis à son action<sup>156</sup>. Les litiges entre l'association et ses membres tels que ceux portant sur le montant des cotisations ou sur le refus de délivrer une carte de membre relèvent en principe de la compétence du juge judiciaire, car ils concernent la gestion interne de l'association<sup>157</sup>. Ainsi, le service public de gestion de la chasse est réel. Il est confié aux organismes privés créés par le législateur. Celui-ci a opéré par mimétisme en matière d'organisation de la pratique de la pêche.

**129. Le service public de gestion de la pêche.** Les fédérations départementales de pêche ont été créées par la loi du 12 juillet 1941 qui indique en son article 3 qu'elles « *ont le caractère d'établissements d'utilité publique* ». Cette précision eut pour conséquence de faciliter le travail du juge administratif qui, dans une décision *Pannetier* du 30 avril 1951<sup>158</sup>, les qualifia les fédérations départementales de pêche d'établissements privés en se fondant sur une jurisprudence établie<sup>159</sup>. Néanmoins, le caractère d'utilité publique de ces organismes privés sous-entend certaines obligations ou sujétions mises à leur charge et susceptibles de recevoir la qualification de mission de service public<sup>160</sup>. Toutefois la jurisprudence est rare en la matière, mais pas inexistante. La Haute juridiction administrative l'a indiqué de manière accessoire tant à propos des fédérations que des associations de pêche en se prononçant sur la légalité d'un décret prévoyant que l'élection du président et du trésorier de ces organismes serait soumise à l'agrément du commissaire de la République<sup>161</sup>. Bien que la jurisprudence soit peu prolixe, il

---

<sup>155</sup> CE, 7 juillet 1978, *Ministre de la qualité de la vie c/ Vauxmoret*, req. n° 99333 ; CE, 28 mars 1979, *Ministre de la qualité de la vie c/ Boutet et autres et a*, req. n° 00131 et n° 00486 ; CE 10 mars 1995, *M. Y et a. c/ Association communale de chasse agréée de la Cellette*, req. n° 120346 ; CE 10 mai 1995, *M. Pierre X et a. c/ Association communale de chasse agréée de la Cellette*, req. n° 120370.

<sup>156</sup> C. Cass, civ. 16 décembre 1998, n° 97-12.689 ; CE 30 décembre 1998, *Ministre de l'environnement c/ Association de chasse de Haute-Jarrie*, req. n° 160676 ; CE, 5 mars 2003, *Association communale de chasse agréée de Saint-Hilaire-La-Palud*, req. n° 223948.

<sup>157</sup> C. Cass, civ. 26 janvier 1982, n° 80-17063 ; CE, 21 juillet 1989, *M. Houvert c/ Association communale de chasse agréée de Lacour-de-Visa*, req. n° 69130 ; C. Cass, civ. 15 juillet 1993, n° 92-11508.

<sup>158</sup> CE, 30 avril 1951, *Pannetier* : *Rec. CE*, p. 240.

<sup>159</sup> C. Cass, 5 mars 1856, *D.* 1856, I, 121. Le juge refuse d'attribuer la qualification d'établissement public à la Caisse d'épargne de Caen et la qualifie d'établissement d'utilité publique ; *Contra* : CE, 20 juin 1919, *Rincat* : *Rec. CE*, p. 53. Alors que le législateur avait attribué aux caisses de crédit municipal la qualification d'établissement d'utilité publique, le Conseil d'Etat requalifie en l'espèce l'organisme en établissements publics.

<sup>160</sup> La doctrine a été partagée sur ce point précis. A. DE LAUBADÈRE affirmait que les établissements d'utilité publique sont des groupements privés qui ne gèrent pas de service public. A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, T. 1, n° 316. La jurisprudence l'a contredit. Cf. par exemple, TC, 20 novembre 1961, *Centre régional de lutte contre le cancer Eugène Marquis*, *D.* 1962, p. 389, note A. DE LAUBADÈRE. Un centre de cette nature est un établissement d'utilité publique mais assume tout de même une mission de service public.

<sup>161</sup> CE, 27 juillet 1988, *Association des pêcheurs aux filets et engins de Garonne, Isle et Dordogne Maritimes et a*, req. n° 75468 : « *compte tenu de l'habilitation ainsi donnée au gouvernement pour imposer aux fédérations et*

ne fait pas de doute que l'organisation de la pêche par les fédérations départementales de pêche et les associations de pêcheurs soit une activité de service public. L'appellation « associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique » retenue par la loi du 30 décembre 2006 pour ces dernières est caractéristique de la teneur de leurs activités qui concernent tant la gestion des espèces que la protection de leur milieu. D'autres institutions spécialisées peuvent venir renforcer cette protection telles que les réserves naturelles.

**130. Le service public de gestion d'une réserve naturelle.** À la différence du droit des parcs nationaux qui ne laisse place aux organismes privés, le droit des réserves naturelles autorise une délégation de gestion aux organismes privés. Il ne s'agit pas en tant que telle d'une gestion d'un service public par un organisme privé en dehors de toute habilitation contractuelle puisque cette délégation se réalise justement par convention. Néanmoins, il s'agit d'une délégation encadrée, l'article L. 332-8 précisant les personnes qui peuvent s'en voir confier la gestion : établissements publics, groupements d'intérêt public, syndicat mixte, associations ou fondations. Face à cette palette de gestionnaire, le juge administratif a été amené à déterminer la part du droit public relevant de l'activité de gestion d'une réserve par les associations. Il le fit en s'appuyant sur la notion de service public. Ainsi, dans une décision du 25 mars 1996, le Tribunal des Conflits affirma que l'association gestionnaire était bien en charge d'une mission de service public, mais qu'elle ne disposait pas de prérogatives de puissance publique pour assurer la sauvegarde de la faune et de la flore. Est implicitement reconnu que la gestion d'une réserve naturelle est une activité de service public de sauvegarde de la faune et de la flore. Cette reconnaissance emporte des effets contenus par une décision troublante du Conseil d'État du 28 septembre 2011 qui confirme que la gestion d'une réserve est une activité de service public tout en précisant que le classement d'une réserve n'a pas en soi pour effet d'affecter lesdits terrains à un service public<sup>162</sup>.

**131. Des reconnaissances jurisprudentielles à la consécration textuelle des services publics.** Le juge se fait explorateur des activités d'intérêt général en décodant l'intention des gouvernants. Le prétoire est le laboratoire de la reconnaissance des services publics et le juge administratif explicite les non-dits d'une disposition législative en dévoilant l'existence de différents services publics. Lorsque ce phénomène apparaît de façon récurrente devant le prétoire pour faire l'objet d'une jurisprudence balisée, il a un ancrage suffisamment

---

*aux associations de pêcheurs amateurs les règles d'organisation et de fonctionnement nécessaires à la bonne exécution du service public dont elles sont chargées, le décret attaqué a pu légalement prévoir que l'élection du président et du trésorier de ces associations serait soumise à l'agrément du commissaire de la République ; ».*

<sup>162</sup> CE, 28 septembre 2011, *Jullian*, req. n°343690.

solide dans le paysage juridique pour influencer le législateur. En pareille hypothèse, il n'est pas rare que celui-ci reprenne à son compte les reconnaissances jurisprudentielles.

## **B. LES RECONNAISSANCES TEXTUELLES DES SERVICES PUBLICS PORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT**

**132. L'exclusion des reconnaissances accessoires.** L'indifférence du droit de l'environnement à l'égard de la notion de service public est frappante lorsqu'on parcourt les dispositions du code de l'environnement à la recherche du vocable de « service public ». On y trouve plusieurs dispositions où la notion de service public est utilisée comme dérogatoire au droit de l'environnement. À titre d'illustration, il en est ainsi des dispositions répressives relatives au rejet des polluants des navires qui ne sont pas applicables « *aux navires appartenant à un État ou exploités par un État et affectés exclusivement, au moment considéré, à un service public non commercial* »<sup>163</sup> ; de l'interdiction de circuler à un véhicule à moteur dans les espaces naturels qui « *ne s'applique pas aux véhicules utilisés pour remplir une mission de service public* »<sup>164</sup> ; de la réglementation sur les activités bruyantes qui n'est pas applicable aux services publics de protection civile et de lutte contre les incendies<sup>165</sup> ; du critère financier pour désigner les associations agréées de protection de l'environnement qui ne prend pas en compte les sommes perçues dans le cadre de délégation de service public ou octroyées en compensation d'une mission de service public<sup>166</sup> ; du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre appliqué aux exploitants d'aéronef qui exclut de son champ d'application les vols assurés dans le cadre d'obligations de service public imposées conformément au règlement (CE) n°1008/2008<sup>167</sup> ; de l'interdiction d'utiliser de l'éclairage artificiel dans le cœur d'un parc national qui ne s'applique pas pour l'éclairage utilisé par les services publics de secours<sup>168</sup>. Bien qu'ils soient référencés par le code de l'environnement, ces services publics doivent être exclus de l'analyse. Quant aux autres références, elles attestent d'une consistance certaine des activités d'intérêt général reconnues.

**133. La consécration explicite par le législateur : reconnaissance du caractère structurant des activités de service public pour la vie sociale.** Il y a un mouvement de vase

---

<sup>163</sup> L. 218-21 du code de l'environnement.

<sup>164</sup> L. 362-2 du code de l'environnement.

<sup>165</sup> L. 571-8 du code de l'environnement.

<sup>166</sup> R.141-21 du code de l'environnement.

<sup>167</sup> D. 229-37-2 i) du code de l'environnement.

<sup>168</sup> R. 331-65 du code de l'environnement.

communicant entre les reconnaissances ponctuelles faites par le juge administratif et celles inscrites dans le marbre par les assemblées parlementaires. La reconnaissance textuelle explicite d'une activité de service public est la marque d'une prise en charge généralisée et non contingente de l'activité d'intérêt général par les personnes publiques. Plus l'activité de service public est assise dans le paysage juridique, plus elle a tendance à faire l'objet d'un encadrement important de la part du législateur. La reconnaissance jurisprudentielle d'une activité de service public n'est donc pas neutre. Elle a tout autant des effets juridiques<sup>169</sup> que symboliques. En interprétant la lettre du législateur — autorité compétente à titre principale pour créer des services publics<sup>170</sup> — pour mettre à jour l'existence de services publics, le juge administratif invite le législateur à tirer les conséquences de cette reconnaissance. Se produit parfois un effet d'engrenage où la jurisprudence et ensuite la loi précisent et font évoluer les différentes activités de service public. Au point de développement le plus élevé, on constate l'existence de différents services publics dans l'ordonnement juridique environnemental qui sont passés à la postérité au point de constituer l'un des socles de la IIIe République : les services publics traditionnels (2). À un stade intermédiaire, on remarque l'existence de décisions jurisprudentielles recevant un écho législatif (1).

### **1. Les reprises textuelles des activités de service public balisées par la jurisprudence**

**134. Le code forestier.** Les dispositions du code forestier manifestent à diverses reprises le caractère d'intérêt général de la gestion des forêts non sans lien avec les jurisprudences dégagées antérieurement par les juridictions. L'article L. 112-1 indique que *« Sont reconnus d'intérêt général la protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; la protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ; la fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique »* tandis que l'article

---

<sup>169</sup> M. WALINE, « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *La technique et les principes du droit public*, Mél. G. SCELLE, 1950, t. II, p. 613 ; J. ROCHÉ, « Réflexion sur le pouvoir normatif des juges, *AJDA* 1962, p. 532.

<sup>170</sup> J. CHEVALIER, « Essai sur la notion juridique de service public », *Publ. Fac droit, Amiens*, n°7, 1977, p. 156. L'auteur considère l'intention du législateur comme critère exclusif de la notion. Point de vue en partie confirmé par la jurisprudence APREI. Cf. G.-J. GUGLIELMI, G. KOUBI, « Le service public, désinence législative ou office du juge ? », *JCP A* 2007, n°23, 2145.

L. 121-3 précise que « *Les bois et forêts relevant du régime forestier satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général soit par l'accomplissement des obligations particulières prévues par ce régime, soit par une promotion d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique* ».

Le code se veut toutefois plus explicite en reconnaissant explicitement que l'ONF, sous tutelle de l'État, exerce des missions de service public pour son compte. Ainsi l'article L. 221-3 précise qu'« *Un contrat pluriannuel passé entre l'État et l'Office national des forêts détermine : [...] ; 2° Les obligations de service public procédant de la mise en œuvre du régime forestier ; 3° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement* ». La dualité des missions de service public assurées par l'Office est précisée implicitement par l'article L. 222-7 qui autorise le directeur général de l'Office à recruter des agents contractuels de droit public pour l'exercice de fonctions ne participant pas à ses missions de service public industriel et commercial. En filigrane, les missions de service public assurées par l'ONF font l'objet d'une consécration législative sans que le service public soit au cœur du dispositif normatif. Le législateur procède de façon tout aussi allusive en matière de gestion de la chasse et de la pêche.

**135. Les activités de gestion de la chasse et de la pêche.** Les articles L. 420-1 et L. 430-1 du code de l'environnement reconnaissent respectivement le caractère d'intérêt général de l'activité de « *gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats* » et de l'activité de « *préservation des milieux aquatiques et de la protection du patrimoine piscicole* » tout en précisant que la chasse et la pêche y participent activement. Dès lors il n'y avait pas d'obstacle à reconnaître que les organismes de droit privé en charge de la gestion de la chasse et de la pêche exercent des missions de service public. L'article L. 421-10 mentionne explicitement que la fédération départementale des chasseurs participe à l'exécution de missions de service public<sup>171</sup> et l'article L. 421-16 dispose que la Fédération nationale des chasseurs est associée à l'exécution de missions de service public<sup>172</sup>. Enfin, et de façon encore plus indirecte, l'article L. 434-5 précise que les fédérations départementales des associations

---

<sup>171</sup> « *Le préfet contrôle l'exécution des missions de service public auxquelles participe la fédération départementale des chasseurs* ».

<sup>172</sup> « *Le ministre chargé de la chasse contrôle l'exécution des missions de service public auxquelles est associée la Fédération nationale des chasseurs* ».

agréées de pêche et de protection du milieu aquatique exercent des activités de service public<sup>173</sup>. La multiplication de ces dispositions qui mentionnent accessoirement la notion de service public conforte les solutions élaborées par la jurisprudence. Mais il y a plus. Est en train d'éclore en droit de l'environnement un véritable statut de l'organisme privé chargé d'une mission de service public

**136. Vers une reconnaissance générale de l'organisme privé chargé d'une mission de service public portant sur l'environnement.** Il n'est pas fait de lien explicite entre les différents organismes privés qui ont en charge de réaliser des activités de service public. Ils sont toutefois une réalité que regroupe le législateur afin soit de leur permettre d'obtenir des prérogatives spécifiques soit de leur imposer des sujétions particulières.

**137. Les prérogatives : l'agrément environnemental.** Institué par l'article 40 de la loi du 10 juillet 1976, l'agrément donne la possibilité aux associations de participer à l'action des organismes publics en charge de la protection de l'environnement, d'avoir des facilités d'action contentieuse. Parmi l'analyse jurisprudentielle réalisée, on a pu remarquer que l'identification d'une mission de service public avait été utile au juge pour accorder aux associations de gestion de la chasse cet agrément<sup>174</sup>. Le législateur a repris à son compte cette jurisprudence. L'article L. 141-1 du code de l'environnement indique que peuvent obtenir l'agrément « *les associations qui œuvrent dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances* » décrivant ainsi la matière environnementale. Il précise que « *La Fédération nationale des chasseurs, les fédérations régionales des chasseurs, les fédérations interdépartementales des chasseurs et les fédérations départementales des chasseurs sont éligibles à l'agrément* ». Ensuite l'article L. 141-2 précise quels sont les organismes qui peuvent participer à l'action des organismes publics portant sur l'environnement. Il y inclut les organismes précités ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels. La

---

<sup>173</sup> « Une Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique regroupe les fédérations départementales et interdépartementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique pour assurer leur représentation au niveau national et coordonner leurs actions.

*La Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique perçoit des cotisations versées par les fédérations adhérentes proportionnellement au nombre des pêcheurs adhérant aux associations que ces dernières regroupent. Elle assure une péréquation entre ces fédérations en fonction de leurs ressources, de leurs charges et de leurs activités de service public. »*

<sup>174</sup> CE, 13 juin 1984, *Fédération départementale des chasseurs du Loiret*, req. n°28187

disposition la plus fédératrice est l'article L. 141-3 qui reprend à son compte les développements jurisprudentiels précédents en les systématisant sous la dénomination d' « associations et d'organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels ». Certes les dispositions relatives à l'agrément environnemental ne présument en rien la gestion d'une mission de service public par les organismes agréés. Mais en regroupant les organismes qui ont été considérés comme exerçant une telle mission par la jurisprudence, le législateur avalise indirectement les précédents jurisprudentiels.

**138. Les sujétions : la communication de documents.** Pour ce qui est des sujétions, on observe un décalque en droit de l'environnement de la catégorie des organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public soumis à communication des documents administratifs prévue par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978. Ainsi, l'article L. 124-3 du code de l'environnement précise que toute personne peut obtenir communication des informations relatives à l'environnement détenues par des « personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement ». Il faut la double condition de l'exécution d'une mission de service public ayant pour objet l'environnement. Or, si on s'en tient aux avis rendus par la CADA, cette appellation inclut les organismes auxquels le juge a reconnu des activités de service public tels que les organismes de chasse et de pêche<sup>175</sup>. Elle inclut aussi d'autres organismes comme les fonds d'indemnisation des dégâts de sangliers<sup>176</sup>, les associations en charge de la surveillance de la qualité de l'air<sup>177</sup>, le conservatoire Botanique national<sup>178</sup>, les éco-organismes<sup>179</sup> ou encore EDF<sup>180</sup>. Elle est plus étendue que la catégorie « jurisprudentielle » dans la mesure où la notion d'organisme privé en charge d'une mission de service public inclut aussi les organismes privés qui sont en charge d'une mission de service public par voie

---

<sup>175</sup> Avis CADA du 24/05/1995, *Fédération départementale des associations de pêche* ; Avis CADA du 14/10/2010, *Fédération départementale des chasseurs de l'Allier* ; Avis CADA du 26/01/2012, *Association communale de chasse agréée de Saint-Martin-Château*.

<sup>176</sup> Avis CADA 20091397 du 16/04/2009, *Fonds d'indemnisation des dégâts de sangliers du Bas-Rhin*.

<sup>177</sup> Avis CADA 20100519 du 11 mars 2009, *Association interdépartementale pour la gestion du réseau automatique de surveillance de la pollution atmosphérique et d'alerte en région d'Ile-de-France (AIRPARIF)*.

<sup>178</sup> Avis CADA 5/09/2002, *centre régional de phytosociologie (conservatoire botanique national de Bailleul)*. Cette solution est renforcée par l'article L. 414-10 du code de l'environnement qui prévoit dorénavant que « les conservatoires botaniques nationaux sont des personnes morales publiques ou privées, sans but lucratif, agréées par l'État, qui exercent une mission de service public ».

<sup>179</sup> Avis CADA 20104471 du 18/11/2010, *EcoFolio*.

<sup>180</sup> Avis CADA du 21/06/2012, *EDF*. Bien qu'EDF soit devenue une société anonyme, elle est en charge du service public de l'électricité. En outre, l'exploitation d'une centrale nucléaire qui participe au service public est en rapport avec l'environnement.



contractuelle<sup>181</sup>. Ainsi, le principe d'information en droit de l'environnement invite à la création d'une catégorie particulière de personnes morales : les organismes privés chargés d'une mission de service public en rapport avec l'environnement. Si le sens donné à cette catégorie se cantonne à la communication de documents, cette disposition a le mérite de conforter l'analyse jurisprudentielle précédente tant sur l'identification d'un service public que sur son caractère environnemental.

## **2. Les reconnaissances textuelles d'activités de service public traditionnelles**

**139. Les services publics traditionnels présents dans le code de l'environnement : eau, déchets, électricité et transports.** L'intérêt environnemental débordant le code de l'environnement, certains services publics traditionnels sont incorporés dans le code de l'environnement par la technique du renvoi. Il s'agit des services publics de salubrité publique : la gestion de l'eau et des déchets. En sus de ces services, il est possible d'y adjoindre d'autres services publics traditionnels qui sont indirectement pris en compte par le code de l'environnement au regard de leurs conséquences sur les milieux physiques : les services publics des transports et de l'énergie. L'ensemble de ces services publics possède un fond historique commun (a) avant de s'émanciper et d'être consacré explicitement par le législateur puis intégré dans le code de l'environnement (b).

### **a. Des services publics dissimulés sous la notion de police administrative**

**140. Des services publics préexistants à la notion juridique de service public.** Il est délicat de vouloir exposer l'historique du service public. Comme l'écrit le professeur S. BRACONNIER, « *l'apparition du service public ne peut être précisément datée tant elle se noie dans le processus de structuration de l'action publique* »<sup>182</sup>. Il en va différemment cependant de l'histoire de la notion juridique de service public qui, en dépit de certaines critiques doctrinales, émerge avec la jurisprudence du Tribunal des conflits du 8 février 1873, *Blanco*<sup>183</sup>. Les prestations nécessaires à l'interdépendance sociale au rang desquelles figurent le ramassage des ordures ménagères, la distribution d'eau, l'assainissement, l'éclairage et le transport

---

<sup>181</sup> Avis CADA du 2/04/2008 *Sté SAUR d'Auray*. Il s'agit d'un document relatif aux modalités techniques, administratives et financières du raccordement des effluents du site d'un industriel au réseau d'assainissement collectif. Ce document est issu d'une convention tripartite entre le syndicat mixte de la région d'Auray Belz Quiberon, la société SAUR qui exploite le service d'assainissement collectif et l'industrie. Il est considéré comme document administratif qui comporte des informations relatives à l'environnement.

<sup>182</sup> S. BRACONNIER, *Le droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2003, p. 104.

<sup>183</sup> TC, 8 février 1873, *Blanco* : *Rec. CE*, p. 61 ; GAJA, 20<sup>e</sup> éd., n°1, 2015 ; D. 1873.3.20, concl. DAVID ; S. 1873.3.153, concl. DAVID.

préexistent donc au concept juridique de service public. À défaut d'exister *via* une théorie juridique du service public, l'apparition sur la scène juridique des services publics de gestion de l'eau, des déchets, des transports et de l'énergie se dévoile avant le XX<sup>e</sup> siècle à propos des modes de gestion, notamment de l'usage du contrat. Avec G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI, on observe que « *l'enlèvement des ordures ménagères est délégué pour trente ans par Henri IV à un capitaine de l'artillerie royale (1608). L'alimentation en eau du Louvre est attribuée à Lintlæer sous la forme d'un fief en fonctions (1604) ; Jean de Mans signe un contrat de dix ans avec la ville de Paris (1670) puis les pompes à incendie sont concédées à Dumouriez Dupérier (1669), avant que la première concession d'eau soit confiée aux frères Périer en 1777. L'éclairage public parisien est concédé avec monopole en 1769* »<sup>184</sup>. En réalité, les services publics relevant du droit de l'environnement sont, avant l'avènement de la notion juridique de service public, présents en filigrane dans les notions fondatrices du droit administratif que sont celles de travaux publics et de police administrative.

**141. Les travaux publics : thématique initiale de découverte des services publics de gestion de l'eau, des déchets, de l'électricité et des transports.** La notion de travail public a forgé *ab initio* le droit administratif. L'attribution de la compétence aux conseils de préfecture pour traiter « *les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché* » ainsi que « *des réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs* »<sup>185</sup> constitue une base textuelle stratégique tantôt pour affirmer et élargir, sous l'Empire, la compétence du Conseil d'État ; tantôt pour effectuer, sous la restauration, une interprétation restrictive de la compétence du Conseil d'État<sup>186</sup>. L'importance du rôle joué par la notion de travail public dans la compétence du juge administratif fait surgir en trame de fond l'idée d'un intérêt public lié à l'aménagement du territoire. Lorsque le Conseil d'État interprète largement la lettre de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, l'on peut considérer avec G. BIGOT qu'« *il entend favoriser l'aménagement du territoire, qui est l'une des grandes préoccupations du gouvernement consulaire puis impérial* »<sup>187</sup>. Cet aménagement est étroitement lié à la création des services publics traditionnels relevant du droit de

<sup>184</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016, n°52, p. 46.

<sup>185</sup> Article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

<sup>186</sup> G. BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, PUF, 1<sup>ère</sup> éd., 2002, p. 53-63 pour la description de la première période ; p. 86-90 pour la seconde période.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 61.

l'environnement. La réalisation de ceux-ci sous-entend en amont que soient effectués des travaux conséquents et générateurs de contentieux, qu'il soit extracontractuel ou contractuel. Et c'est à l'aune de ce contentieux que l'on découvre les services publics que nous avons identifiés.

**142. Le distribution d'eau : un exemple précurseur de contentieux de travaux publics :** La distribution de l'eau potable est l'exemple topique des liens entre travaux publics et services publics<sup>188</sup>. Pour amener l'eau dans les villes, il est nécessaire de la capter et souvent de dériver certains cours d'eau. Les riverains subissent dès lors un dommage lié à la dépossession d'une partie ou de la totalité de la ressource en eau<sup>189</sup>. Parce que les travaux menés pour acheminer l'eau dans les villes sont considérés par la Haute juridiction comme des travaux publics, les litiges y afférents relèvent de sa compétence<sup>190</sup>. La finalité du service public forge la notion de travail public tout autant que la compétence de la juridiction administrative. Manifestation des liens entre les deux notions, l'arrêt du Conseil d'État du 23 octobre 1835, *Delorme*<sup>191</sup> précise que « *les diverses eaux conduites dans Paris à l'aide de travaux d'art et de canaux artificiels ne sont point soumises aux règles et juridictions ordinaires en matière de cours d'eau privé étant donné que leur emploi est subordonné aux besoins de la consommation et aux moyens d'y pourvoir ; et qu'enfin elles sont placées dans les attributions de l'autorité administrative chargée de pourvoir sous sa responsabilité aux nécessités du service public* ». La notion de travail public est la symbolique de la puissance publique qui doit s'imposer face aux intérêts particuliers. Au fur et à mesure de l'évolution contentieuse, la finalité de « service public » légitime l'intervention de la force gouvernante pour la réalisation et l'entretien des ouvrages publics qui lui sont indispensables.

Ces liens inextricables entre la notion de travail public et celle de service public se manifestent avec acuité en notre domaine lorsque l'on évoque la voirie. La responsabilité incombant à la personne publique pour le service public de collecte des déchets est envisagée

---

<sup>188</sup> Cf notamment les développements substantiels qui lui sont consacrés dans E. LAFERRIÈRE (ss-dir), *Répertoire de droit administratif*, T. 14<sup>e</sup>, 1-4 fascicules rédigés par A. PICARD, M. COLSON et M. NOULENS, *Droit administratif – Eaux (régime des)*, Paris, Paul Dupont Editeurs, 1897, p. 303.

<sup>189</sup> Comme l'indique Maurice HAURIU dans sa note sous l'arrêt du Conseil d'État du 5 mai 1893 : « *les travaux d'eau des villes se sont accrus d'abord par suite de l'augmentation de la population urbaine ; ensuite parce que les progrès de l'hygiène ont révélé la nécessité de donner à cette population une quantité d'eau de plus en plus grande et de l'eau non contaminée. Or les villes n'ont guère de moyens de se procurer de l'eau sans causer des dommages : forcément l'eau qu'elles prennent servait auparavant à quelqu'un* ». note Hauriou sous CE, 5 mai 1893, *Sommelet c/ Commune de Rolampont*, S., 1895, III<sup>e</sup> part., p. 1, note HAURIU.

<sup>190</sup> CE, 10 mars 1843, *Armelin c/ Harlingue* ; CE, 15 mai 1856, *Ville d'Amiens* ; CE, 13 juin 1873 *Ville de Paris c/ Mariton*. cités in E. LAFERRIÈRE (ss-dir), *Répertoire de droit administratif*, T. 14<sup>e</sup>, 1 A. PICARD, M. COLSON et M. NOULENS, *Droit administratif – Eaux (régime des)*, Paris, Paul Dupont Editeurs, 1897, p. 307.

<sup>191</sup> CE, 23 octobre 1835, *Delorme*, D. 1836, S. III, p. 50.

sous l'angle de dommages de travaux publics<sup>192</sup> dans la mesure où le service public permet d'assurer le nettoyage des voies<sup>193</sup>. De même, le fonctionnement défectueux des réseaux d'évacuation des eaux<sup>194</sup> tout comme celui des canalisations de gaz<sup>195</sup> relèvent de la compétence de la juridiction administrative pour défaut d'entretien normal. Ainsi, la voirie est l'assise spatiale commune des services publics de gestion de l'eau, des déchets, des transports et de l'électricité.

**143. La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale : base textuelle implicite des services publics traditionnels relevant du droit de l'environnement.** La voirie est le trait d'union non exclusif entre les notions de travail public et de police administrative. Une fois les ouvrages réalisés, il faut que le service public soit assuré. Ainsi, la police administrative a tout autant forgé le droit administratif que le travail public notamment en permettant de fonder la compétence de la juridiction administrative sur la distinction acte d'autorité-acte de gestion avant que la notion de service public n'impacte cette dichotomie pour lui préférer la distinction gestion publique/gestion privée<sup>196</sup>. Son ancrage historique est d'ailleurs tout aussi ancien. La police municipale est déjà établie par l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 *relative à la constitution des municipalités*<sup>197</sup> ainsi que par l'article 3 du titre XI de la loi du 16-24 août 1790 *sur l'organisation judiciaire*<sup>198</sup> avant que n'intervienne la loi du 28 pluviôse an VIII en matière de travaux publics. Dès lors, la portée que l'on prête à l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale* comme texte fondateur du pouvoir de police administrative général attribué aux maires est à relativiser même si, dans la continuité de la loi du 16-24 août 1790 *sur l'organisation judiciaire*, cet article maintient ce

---

<sup>192</sup> Les services de balayage et d'enlèvement des boues et immondices ont été qualifiés de travaux publics car ils contribuaient à l'entretien de la voie publique : CE, 10 janvier 1890, *Lorin* : *Rec. CE*, p. 4 ; CE, 20 mars 1891, *Ville de Rennes* : *Rec. CE*, p. 232. Depuis, une jurisprudence constante règle la question d'un litige en responsabilité du fait du service public de gestion des déchets sous l'angle des dommages de travaux publics. CE, 30 mars 1906, *Ville de Paris* : *Rec. CE*, p. 294 ; CE, 27 mars 1925, *Lunel* : *Rec. CE*, p. 343 ; CE, 17 juin 1925, *Kunian* : *Rec. CE*, p. 589 ; CE, 31 mars 1928, *Rauch* : *Rec. CE*, p. 522 ; TC, 27 novembre 1933, *Epoux Verbanck* : *Rec. CE*, p. 1248.

<sup>193</sup> Héritage de ce lien historique, l'article L.2224-17 du CGCT soumet le propriétaire du domaine public à une obligation générale d'entretien comprenant l'obligation d'assurer ou de faire assurer la gestion des déchets qui s'y trouvent.

<sup>194</sup> Parmi de nombreuses espèces, cf. CE, 28 avril 1978, *Ville de Marseille c/ Dame Veuve Ballester et a*, req. n°05750 ; CE, 11 février 1981, *Syndicat intercommunal d'assainissement du Sud-Ouest de Lille*, req. n° 12869.

<sup>195</sup> Parmi de nombreuses espèces, cf. CE, 3 juillet 1981, *Gaz de France*, req. n°13121 ; CE, 18 février 1987, *Gaz de France* : *Rec. CE*, p. 64.

<sup>196</sup> D. 1904, 3, 65, concl. ROMIEU.

<sup>197</sup> L'article disposait que « les fonctions propres au pouvoir municipal, [...] sont : [...] de faire jouir les habitants de l'avantage d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

<sup>198</sup> L'article prévoyait que « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements... ».

lien entre la notion de travail public et celle de police administrative *via* la voirie<sup>199</sup>. Dans cette optique, les litiges relatifs aux concessions de gaz, d'électricité, de distribution d'eau et de transport s'apprécient notamment au regard du monopole de fait dont le maire dispose par l'intermédiaire de son pouvoir de police administrative générale sur la voirie<sup>200</sup>. Or la police administrative est le fondement initial de la création de la notion juridique de service public. Comme le précise É. PICARD, les services publics sont les « *prolongements hypostasiés et institués de certaines activités de police qui ont subi une métamorphose sous l'effet de l'évolution de l'idée de droit libéral dans certains secteurs de son emprise* »<sup>201</sup>. Le perfectionnement des mesures de police transforme la prescription en prestation<sup>202</sup>. Il en est ainsi pour les services publics de gestion de l'eau, des déchets, des transports et de l'électricité qui tirent leur légitimité de l'article 97 de la loi relative à l'organisation municipale, véritablement habilitation législative accordée au pouvoir municipal pour assurer le bon ordre public en permettant à l'autorité municipale de créer de façon facultative lesdits services publics à une période où ceux-ci deviennent indispensables pour l'interdépendance sociale<sup>203</sup>. La réalisation de ces activités de services publics va participer activement à l'élaboration de la notion juridique de service public. Que l'on songe à quelques grands arrêts du droit administratif tels que la jurisprudence « *Thérond* »<sup>204</sup> à propos du service public d'enlèvement des cadavres d'animaux ; les jurisprudences « *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen* »<sup>205</sup> et « *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* »<sup>206</sup> en matière de service public du gaz et de l'électricité, ou encore les jurisprudences « *compagnie générale française des*

---

<sup>199</sup> « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements* ».

<sup>200</sup> É. PILON, *Monopoles communaux. Eclairage au gaz et à l'électricité, distribution d'eau et de force motrice, omnibus, tramways. Étude de droit administratif et de science économique*, Paris, V. GIARD et E. BRIÈRE, 1899, pp. 267.

<sup>201</sup> É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 797.

<sup>202</sup> Ainsi en est-il de l'évolution de la police en matière de salubrité publique. Les arrêtés relatifs aux fosses d'aisances vont céder la place à des arrêtés de police en matière de raccordement aux réseaux d'égouts : CE, 9 mars 1900, *Héritiers Boucher d'Argis*, S. 1901, IIIe. p. 1, note HAURIOU. De même les arrêtés relatifs aux obligations de balayage de la voirie (par ex. C. Cass, 17 décembre 1824, D. P. 25.1.116 ; C. Cass, 22 avril 1842, D. P. 42.1.223) ; et au transport des vidanges vont céder la place à des arrêtés relatifs à enlèvement des ordures ménagères (notamment les fameux arrêtés POUBELLE du 24 novembre 1883 et du 7 mars 1884).

<sup>203</sup> Selon Gaston JÈZE, en vertu de l'article 97 de la loi municipale, « *les autorités municipales ont le pouvoir de décider qu'il y aura un service public municipal du balayage et de l'enlèvement des ordures, un service public de l'éclairage par le gaz ou l'électricité, un service public de distribution des eaux, un service public des transports en commun (omnibus, tramways)* » in G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, T. 2, 3<sup>e</sup> éd., Dalloz, réédition, 2004, pp. 97-98.

<sup>204</sup> CE, 4 mars 1910, *Thérond* : Rec. CE p. 193, concl. PICHAT.

<sup>205</sup> CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen* : Rec. CE, p. 5.

<sup>206</sup> CE, 30 mars 1916, *Compagnie Générale d'éclairage de Bordeaux* : Rec. CE, p. 125, concl. CHARDENET.

tramways »<sup>207</sup>, « société commerciale de l'Ouest africain »<sup>208</sup> et « société des autobus antibois »<sup>209</sup> en matière de service public des transports ; on ne peut que constater avec M. MOREAU que « les grands arrêts qui, au début du siècle, consacrèrent la notion de service public comme critère d'application du droit administratif et de la compétence du juge administratif aient été rendus en des “matières” touchant à la sécurité ou à la salubrité publique »<sup>210</sup>. Cette reconnaissance implicite des services publics traditionnels par la loi du 5 avril 1884 va être renforcée par leur institutionnalisation progressive.

#### **b. La reconnaissance explicite des services publics traditionnels.**

**144.** La compétence du maire en matière de police administrative sous son volet salubrité publique va fonder la création des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement tout comme l'enlèvement des ordures ménagères<sup>211</sup> alors que le volet sécurité publique va fonder la création des services publics de transports et d'énergie.

**145. Le service public de gestion de l'eau**<sup>212</sup>. Implicite dans la loi du 5 avril 1884, les compétences distribution d'eau potable et assainissement des eaux usées apparaissent plus explicitement dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 février 1902 *relative à la protection de la santé publique* qui oblige les maires à prendre des arrêtés municipaux portant règlement sanitaire comprenant « les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées ». L'article 10 de la loi du 15 février 1902 institue les périmètres de protection autour du captage d'une source. La distribution d'eau potable par des canalisations tout comme l'évacuation des eaux usées par les égouts ne sont pas obligatoires, le maire pouvant autoriser l'usage de puits, citernes et de fosses d'aisances<sup>213</sup>. Ces dispositions sont reprises presque à l'identique dans le décret n°53-1001 du

<sup>207</sup> CE, 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways* : Rec. CE, p. 216.

<sup>208</sup> TC 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain* : Rec. CE, p. 91.

<sup>209</sup> CE, 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois* : Rec. CE, p. 117.

<sup>210</sup> M. MOREAU, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA* 1965, p. 6 note 24.

<sup>211</sup> H. -G. BREUILLAC, *De la police sanitaire*, Imprimerie PUST et FILS, 1885, pp. 97-114.

<sup>212</sup> Par service public de gestion de l'eau, nous entendons regrouper en premier lieu le service public de distribution d'eau potable et le service public d'assainissement des eaux usées puis de manière plus générale l'ensemble des mesures qui en amont permettent la bonne qualité de l'eau (périmètre de protection, captage ...).

<sup>213</sup> Cf. par exemple : *Ville de Pessac. Règlement sanitaire du 26 août 1935*, imprimerie Delmas, 1935, 23 pp.

5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique<sup>214</sup>. Les articles 33 à 35 du code de la santé publique précisent que dans toutes les villes pourvues de réseaux d'égouts, toute construction nouvelle doit y être raccordée. Ils seront complétés par l'ordonnance n°58-1004 du 23 octobre 1958 relatif au raccordement obligatoire des immeubles aux réseaux d'égouts. Le même code prévoit en ses articles L. 21 à L. 23 des dispositions qui concernent la distribution publique d'eaux potables. Avec étonnement, la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 *relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution* n'accorde que de faibles développements aux services publics de gestion de l'eau<sup>215</sup>. L'article 75 I de la loi n°65-997 du 29 novembre 1965 portant loi de finances pour 1966 indique que « *les réseaux d'assainissement et les installations d'épuration publics sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* ». Parallèlement, les services publics de gestion de l'eau sont retranscrits dans le code des communes qui opère en partie un renvoi aux dispositions du code de la santé publique précitées<sup>216</sup>. Il faudra néanmoins attendre la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 pour que des développements conséquents soient consacrés au service public de l'assainissement. Cette loi réaffirme le caractère industriel et commercial du service public d'assainissement entendu *lato sensu* (collectif et non collectif) et précise qu'il s'agit d'un service public obligatoire<sup>217</sup>. Le service public de gestion des eaux pluviales est esquissé<sup>218</sup> et une police administrative spéciale pour l'assainissement non collectif<sup>219</sup> est instituée. L'ensemble du dispositif fait l'objet de quelques compléments par la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)*<sup>220</sup>. Cette dernière consacre des développements conséquents au service public de distribution d'eau potable qui n'avait fait

---

<sup>214</sup> L'article 2 du code de la santé publique précise que « *le règlement sanitaire départemental détermine : [...] les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable et à la surveillance des puits ; à l'évacuation des matières usées et aux conditions auxquelles doivent satisfaire les fosses d'aisance* ».

<sup>215</sup> L'article 7 renforce le dispositif de périmètre de protection des captages d'eau potable, l'article 11 autorise les collectivités territoriales à exécuter des travaux d'utilité publique se rapportant notamment à l'approvisionnement en eau, l'article 12 prévoit l'institution d'une redevance spécifique pour financer ces travaux et enfin l'article 18 autorise le raccordement des effluents privés au réseau d'assainissement.

<sup>216</sup> Article L. 371-1 du code des communes : « *Les distributions municipales d'eau potable sont soumises aux dispositions des articles L. 19 à L. 24, L. 46 et L. 779 du code de la santé publique, à celles du titre II [\*dispositions relatives aux services communaux\*] et, le cas échéant, du titre VIII du présent livre [\*participation à des entreprises privées\*], ainsi qu'aux dispositions ci-après.* ».

Article L. 372-1 du code des communes : « Les services d'assainissement municipaux sont soumis aux dispositions du titre II et, le cas échéant, du titre VIII du présent livre, ainsi qu'aux dispositions ci-après ».

Ces dispositions ont été abrogées par l'article 12 de la loi n°96-142 du 21 février 1996.

<sup>217</sup> Article 35-I de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

<sup>218</sup> Article 35-III de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

<sup>219</sup> Article 36 III de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

<sup>220</sup> Y. LANDOT, « La réforme des services publics locaux de l'eau et de l'assainissement », *RLCT* 2007, n°23, pp. 44-48 ; E. GUYARD, « Le service public de l'eau et de l'assainissement dans la loi sur l'eau », *Dr. env.* 2007, n°146, pp. 61-64.

l'objet à présent que de quelques développements, principalement au sein du code de la santé publique. La LEMA définit pour la première fois ce service public en retenant la dénomination large de « *service d'eau potable* ». Celui-ci inclut « *tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine*<sup>221</sup> ». Cependant, la loi ne rend obligatoire que le service public de distribution d'eau potable<sup>222</sup>. Son fonctionnement participe au droit de tous d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables proclamé par l'article 1 de ladite loi. Tout comme le service public d'assainissement, le service public de distribution d'eau est géré comme un service public industriel et commercial<sup>223</sup>. La LEMA consacre des dispositions spécifiques au service public de gestion des eaux pluviales qu'elle qualifie explicitement de service public administratif. Il comprend la collecte, le transport et le traitement de ces eaux<sup>224</sup> et peut être financé par une taxe spécifique. Le dispositif sera complété par l'article 165 de la loi dite Grenelle II<sup>225</sup> et le décret d'application n°2011-815 du 6 juillet 2011 *relatif à la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines*<sup>226</sup> avant que l'article 20 de la loi de *finances pour 2015* n'abroge ladite taxe du fait de la complexité du dispositif<sup>227</sup>.

**146. Le service public d'élimination des déchets.** Ayant partie liée au service public de l'assainissement — l'eau véhicule certaines immondices *via* les égouts<sup>228</sup> —, les services publics d'élimination des déchets existent bel et bien dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans certaines grandes villes telles que Paris<sup>229</sup>. Facultatif, car dépendant des circonstances locales, le service public de gestion des immondices ne revêt pas la même acuité en milieu urbain ou en milieu rural. Par conséquent, les services publics d'élimination des déchets se sont développés de façon variable en fonction des décisions prises par les gouvernants au regard de leur perception de l'intérêt général que revêt leur création. Il faudra attendre la loi n°75-633 du 15 juillet 1975

---

<sup>221</sup> Article 54, I, al. 3.

<sup>222</sup> Article 54, I, al. 4.

<sup>223</sup> Art 54, III, al. 9 de la loi codifiée à l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales.

<sup>224</sup> Article 48 de la loi.

<sup>225</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

<sup>226</sup> PH. BILLET, « La taxe annuelle pour la gestion des eaux pluviales urbaines », *Envir.* 2012, n°2, comm. 6.

<sup>227</sup> PH. BILLET, « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement, d'énergie et de transport dans la loi de finances rectificative pour 2014 et la loi de finances pour 2015 », *Rev. E.E.I.* 2015, n°3, étude n°4.

<sup>228</sup> Notons que ce lien est encore actuel, les stations d'épuration produisent des boues qui sont considérées comme des déchets à traiter. Cf. article R.211-25 et suivants du code de l'environnement.

<sup>229</sup> Les fameux premiers arrêtés POUBELLE du 24 novembre 1884 et du 7 mars 1884 font références. Cf. J. -H., Poubelle-Paris, *la collecte des ordures ménagères à la fin du XIXe siècle*, Paris, Ed. Larousse-sélection du reader's digest, 1993.



*relative à l'élimination des déchets ménagers* pour que ce service public devienne un service public obligatoire sur l'ensemble du territoire dont la prise en charge est assurée par les communes. La loi ne précise pas qu'il est question d'un service public. L'article 12 se contente d'indiquer que « *les communes ou les groupements constitués entre elles assurent [...] l'élimination des déchets des ménages* », et il faut se référer aux travaux parlementaires pour y lire l'évocation du service public obligatoire d'élimination des déchets<sup>230</sup>. Même si la loi indique que le contenu du service public varie en fonction des besoins sur les différents territoires, l'article 2 prend le soin de préciser que les opérations d'élimination des déchets couvrent « *les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances* ». Ce service public obligatoire est pleinement intégré au sein du code général des collectivités territoriales dans la partie relative aux « *services publics industriels et commerciaux* ». D'ailleurs, les dispositions de cette loi n'ont été que peu altérées par les réformes successives du droit des déchets. Par contre, le droit des déchets a profondément évolué. Il est venu soulager les collectivités territoriales de leurs obligations en imposant aux professionnels la gestion des déchets issus de leur activité. Les filières « Responsabilité élargie des producteurs » (REP) se sont multipliées en fonction des flux de déchets<sup>231</sup> facilitant ainsi la mise sur pied de véritables marchés des matières premières secondaires non sans risque de violation du principe de libre concurrence<sup>232</sup>. Avec elles, des éco-organismes se sont constitués et doivent être considérés comme des organismes privés gestionnaires d'une mission de service public<sup>233</sup> d'élimination des flux de déchets dont ils ont la charge. En marge de ce service public,

---

<sup>230</sup> Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 6 juin 1975, p. 3837 : Le ministre de la qualité de la vie indique que « *Le projet de loi pose en tête de l'article 12 le principe d'un service public obligatoire* ».

<sup>231</sup> Cf. dans la partie réglementaire du code de l'environnement, le chapitre III « dispositions propres à certaines catégories de produit de déchets » du titre IV « déchets » du livre V ou on y trouve notamment les déchets d'activités de soins ; les huiles usagées ; les emballages ; les piles et accumulateurs ; les pneumatiques ; les produits de textiles d'habillement, de chaussure ou de linge de maison des ménages ; les déchets d'élément d'ameublement...

<sup>232</sup> P. THIEFFRY, « La responsabilité élargie du producteur et la concurrence », *RTDE*, 2014, p. 73. L'auteur évoque notamment la compatibilité du dispositif français au regard du droit des aides d'Etat. Il s'interroge en premier lieu sur la conciliation entre la justification environnementale du dispositif et les règles du marché et, en second lieu il évoque la compensation des charges de service public supportées par les opérateurs comme justificatif de l'institution d'un régime d'aide d'Etat.

Sur les compensations de service public prévues par le droit de l'Union Européenne : G. KALFLECHE, J. - G. SORBARA, « Les compensations de service public du paquet Alumina : Une obscure clarté », *Europe* 2012, n°6, p. 4.

<sup>233</sup> La qualification de mission de service public attribuée à ces éco-organismes fait l'objet de décisions contradictoires. Dans une décision CAA de Paris, 15 avril 2010, *Sté France Télécom*, req. n°07PA01182, il a été jugé que « *Les contributions versées par la SOCIETE FRANCE TELECOM à la société Eco-Emballages de 2001*

mais complémentaire, il convient également de relever l'existence du service public d'équarrissage qui fait l'objet d'une consécration normative ancienne<sup>234</sup>.

**147. Les services publics de l'énergie.** Les services publics de l'énergie apparaissent avec l'éclairage des voies. En effet, à l'origine, l'éclairage public va de pair avec l'éclairage privé, car « *il faut une canalisation pour l'éclairage public, et, par la force des choses, cette canalisation passe dans toutes les rues, à la porte de toutes les maisons particulières. Il est bien plus économique dès lors d'établir des branchements sur cette canalisation que d'en établir une autre* »<sup>235</sup>. Les services publics de l'énergie vont se réaliser essentiellement par les communes sur le fondement des pouvoirs de police du maire<sup>236</sup>. L'abondant contentieux contractuel dès les années 1890 relatif à la substitution de l'éclairage électrique à l'éclairage au gaz<sup>237</sup> va impliquer un encadrement législatif des concessions<sup>238</sup>. La commune et les groupements restent les personnes publiques privilégiées pour le développement du service public de distribution de l'énergie.

---

à 2004 ont ainsi pour objet le financement du service d'élimination des déchets d'emballages ménagers qui constitue un service public à caractère industriel et commercial dont la SOCIETE FRANCE TELECOM bénéficie et dont elle est un usager » induisant que la société Eco-emballages participe audit service public. L'obligation pour les producteurs de contractualiser avec les éco-organismes conforte cette position. CE, 12 juin 2013, FEDEREC, req. n°360648. Dans le même sens, une ordonnance du TGI de Libourne du 1<sup>er</sup> février 2016, qualifie d'administratif un contrat entre un syndicat intercommunal et un éco-organisme au vue du contrôle étroit de l'administration sur l'activité de la société et de la participation de cette dernière au service public de gestion des déchets. Position identique a été adoptée par le tribunal d'instance de Nîmes dans un jugement du 12 avril 2016. A l'inverse, dans deux décisions respectivement du 23 et du 30 juin 2016, le TA de Paris a considéré qu'un éco-organisme n'assume pas une mission de service public en considérant qu'il n'apparaît pas que le législateur aurait entendu confier aux éco-organismes des missions de service public ; qu'ils ne disposent pas de prérogatives de puissances publiques ; que les conditions de création, d'organisation, de fonctionnement et de financement ne permettent pas de les regarder comme étant chargés d'un service public.

<sup>234</sup> Il a été implicitement institué par la loi n°75-1336 du 31 décembre 1975 puis explicitement consacré par la loi du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural. Cf. pour une vision globale intégrant la dimension communautaire du service public : A.-S. GORGE, « Le service public de l'équarrissage, un nouveau service public ? », *RRJ* 2010, n°1, pp. 221-251.

<sup>235</sup> M. HAURIOU, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, T. III, Librairie du recueil Sirey, 1931, pp. 532-533.

<sup>236</sup> Comme l'indique HAURIOU, « il n'y a aucune difficulté à considérer l'éclairage public comme un service public ; la municipalité est chargée de la police ; il n'est pas douteux qu'un éclairage convenable des rues ne soit une condition indispensable de cette police » in M. HAURIOU, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, T. 3, Librairie du recueil Sirey, 1931, pp. 532-533.

<sup>237</sup> CE, 26 décembre 1891, *affaires Ville de Saint-Etienne et Ville de Montluçon*, S. 1894, III, p. 1. CE, 11 janvier 1895, *Affaire Gaz de Limoges* ; CE, 8 février 1895, *Affaire Gaz de La Rochelle*, S. 1896, III, p. 129. CE, 8 mars 1895, *Affaires Compagnie du gaz c/ Ville de Bourg ; Héritiers Jauze c/ Ville de Prades ; Ville de semur c/ Stern et CE*, 29 mars 1895, *Affaires Sté anonyme du gaz de Nevers c/ Ville de Nevers, Ville de Cambrai c/ compagnie générale d'éclairage et de chauffage par le gaz*, S. 1897, III, p. 17. CE, 12 mai 1900, *Compagnie parisienne du gaz c/ Ville de Paris*, S. 1901, III, p. 89. CE, 19 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen c/ Commune de Deville-lès-Rouen*, S. 1902, III, p. 17. CE, 3 mai 1912, *Compagnie continentale du gaz c/ Ville d'Argenton*, S. 1914, III, p. 65.

<sup>238</sup> Cf. la loi du 25 juin 1895 concernant l'établissement des conducteurs d'énergie électrique autres que les conducteurs télégraphiques et téléphoniques ainsi que la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique.

Les choses vont évoluer avec, entre autres, la loi du 16 octobre 1919 *sur l'énergie hydraulique* qui va conduire à une importante production d'énergie impliquant son transport sur de longues distances<sup>239</sup>. À la distribution assurée principalement par les communes va se superposer la mission de transport de l'électricité organisé par l'État. La loi du 19 juillet 1922 autorisa « *la création de réseaux de transport d'énergie électrique à haute tension* » concédés par l'État. L'État va réellement s'impliquer dans le développement des services publics de l'énergie par la loi n°46-628 du 8 avril 1946 *sur la nationalisation de l'électricité et du gaz* en créant l'établissement public industriel et commercial EDF à qui il donne le monopole de la gestion du service public de l'énergie comprenant la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité et de gaz combustible. Les communes ne sont toutefois pas dépossédées de leur compétence en la matière, l'article 23 de la loi maintient les prérogatives de celles qui ont institué un service public de distribution de l'électricité.

Sous l'emprise du droit de l'Union européenne, le monopole accordé à EDF va laisser place à l'ouverture du marché à la concurrence. La libéralisation du secteur de l'énergie va se concrétiser par plusieurs lois dans les années 2000 qui vont préciser les différentes missions de service public en matière d'énergie. On peut affirmer que, « *c'est paradoxalement la construction européenne qui a rendu nécessaire une véritable formulation du service public de l'électricité* »<sup>240</sup>. Celle-ci nous sera offerte par l'article 1 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité* qui précise que « *le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général* ». Les articles 11 et 17 de la loi créent, sous le chapitre « services publics industriels et commerciaux » du CGCT, les articles L. 2224-31 à 34 conférant une indéniable assise juridique et un statut de distributeur public d'électricité aux communes et groupements. Le droit du service public de l'énergie va se densifier avec la loi du 3 janvier 2003 *relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie* qui précise sous son titre III « *Le service public du gaz naturel* », article 15, que l'État, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont en charge d'organiser le service public du gaz naturel et, sous son article 16, les obligations de services publics qui peuvent être imposées aux opérateurs de réseaux, aux

---

<sup>239</sup> A. HAURIOU, *La mainmise de l'Etat sur l'énergie des cours d'eau non navigables ni flottables (loi du 16 octobre 1919)*, thèse, Toulouse, 1921.

<sup>240</sup> P. SABLIERE, « Les ouvrages de production, de transport et de distribution d'électricité sont-ils encore des ouvrages publics et faut-il qu'ils le soient ? », *AJDA* 2005, p. 2324.

fournisseurs et distributeurs et à certains concessionnaires notamment en matière de protection de l'environnement. La loi n°2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières* consacre son titre I au « service public » en indiquant en son article 1 que « *les objectifs et les modalités de mise en œuvre des missions de service public qui sont assignées à Électricité de France et à Gaz de France[...] font l'objet de contrats conclus entre l'État et chacune de ces entreprises, sans préjudice des dispositions des contrats de concession mentionnés à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales* ». Ces contrats portent notamment sur « *la politique de protection de l'environnement, incluant l'utilisation rationnelle des énergies et la lutte contre l'effet de serre* ». L'ensemble de ces dispositions est repris dans le code de l'énergie créé par l'ordonnance n°2011-504 du 9 mai 2011<sup>241</sup>. La loi n°2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour une croissance verte* renforce les compétences des collectivités territoriales en matière énergétique en créant en faveur des communes le service public industriel et commercial de distribution de la chaleur et du froid<sup>242</sup>. Il convient en outre d'indiquer la création du service public de la performance énergétique de l'habitat par l'article 12 de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*<sup>243</sup> et complété par l'article 22 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour une croissance verte*<sup>244</sup>.

**148. Services publics de transport.** Chemins de fer, tramways, omnibus, bacs, funiculaires, téléphériques... il existe de nombreux moyens de transports de personnes qui ont fait l'objet de réglementations distinctes si bien qu'il est délicat de retracer l'historique des services publics de transports. Les chemins de fer sont en premier lieu une affaire d'État<sup>245</sup> gérée par des procédés exorbitants tels que l'expropriation ou la police<sup>246</sup> avant de devenir aussi une affaire locale<sup>247</sup>. À la réglementation de ces modes de transport s'est adjoint le transport

---

<sup>241</sup> C. KROLIK, « Un code primeur pour la naissance du droit de l'énergie », *Rev. jur. env.*, 2011, n°4, p. 483. Selon l'auteur, le service public de l'énergie est « *l'institution mécanisme de référence du service public de l'énergie* ».

<sup>242</sup> Article L. 2224-38. I du code général des collectivités territoriales ajouté par l'article 194 de la loi.

<sup>243</sup> Article L. 232-1 du code de l'énergie.

<sup>244</sup> Article L. 232-2 du code de l'énergie.

<sup>245</sup> Loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement des lignes de chemins de fer, S. p. 717.

<sup>246</sup> Ordonnance du 15 novembre 1846 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer.

<sup>247</sup> Loi du 12 juillet 1865 *relative aux chemins de fer d'intérêt local*. L'article 1 précise que les chemins de fer d'intérêt local peuvent être établis par les départements ou les communes. Loi du 31 juillet 1913 *relative aux voies ferrées d'intérêt local*.

par tramways<sup>248</sup>. La réglementation sur le service public de l'omnibus reste peu essentielle, car le service public ne nécessite pas de lourds travaux publics sur la voie publique tels que la pose de rails. Il est principalement déterminé par les pouvoirs de police administrative qui s'exercent sur la voie publique<sup>249</sup> et par l'acte de concession qui constitue la loi entre les parties<sup>250</sup>. En l'absence de concession, la qualification de service public à ce mode de transport fut par ailleurs discutée<sup>251</sup>. La coordination entre les différents services publics de transports (fer, route, air, mer) va s'effectuer par l'article 7 de la loi n°49-874 du 5 juillet 1949 *relative à diverses dispositions d'ordre économique et de finance de 1949* et le décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 *relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers*<sup>252</sup>. Au niveau local, les services de transports publics font l'objet d'une loi du 19 juin 1979<sup>253</sup> qui définit les services publics d'intérêt local<sup>254</sup> et dénomme les collectivités ou leurs groupements d' « autorités organisatrices »<sup>255</sup> pour lesquelles il est imposé certains modes de gestion<sup>256</sup>.

Il faudra toutefois attendre la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs* pour qu'une grande loi régit le secteur des transports<sup>257</sup>. Cette loi consacre des dispositions essentielles telles que l'article 1<sup>er</sup> qui reconnaît un droit aux transports, conséquence de l'importance que revêt le système de transport intérieur pour l'unité et la solidarité nationale ; l'article 3 qui dispose que la politique globale des transports de personnes et de marchandise tient compte de leurs avantages et inconvénients en matière de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ; l'article 4 qui précise que l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique globale sont assurées conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées ; l'article 27 qui crée les périmètres de transport

---

<sup>248</sup> Loi du 11 juin 1880 *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways*. Il y eut un débat lors des travaux préparatoires sur le fait de savoir si la loi pouvait regrouper chemins de fer et tramways. Avant cette loi, aucune réglementation n'existait pour le tramway.

<sup>249</sup> CE, 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois* : *Rec. CE*, p. 117.

<sup>250</sup> CE, 3 février et 19 mai 1905 et 11 mai 1906, *Compagnie générale des omnibus c/ Ville de Paris, Ministre du commerce et Ministre des travaux publics c/ Compagnie générale des omnibus, Ministre du commerce et Ministre des travaux publics c/ Compagnie générale Parisienne de tramways*, S. 1906, III, p. 145.

<sup>251</sup> CE, 6 février 1948, *Compagnie Carcassonnaise de transport en commun*, RDP 1948, p. 248.

<sup>252</sup> L'article 4 du décret précise le contenu de ce plan. « Il fixe les relations à desservir soit par des services ferroviaires soit par des services routiers réguliers, soit à la fois par des services ferroviaires et routiers lorsque la coexistence est justifiée ; les fréquences des services routiers et celles des services ferroviaires locaux correspondant aux besoins habituels du public ». L'article 8 indique que les conditions d'exécution des services publics routiers sont prévues par le règlement d'exploitation qui « fixe notamment les dispositions relatives aux itinéraires, fréquences, horaires, tarifs, capacité et état du matériel ... ».

<sup>253</sup> Loi n°79-475 du 19 juin 1979 *relative aux transports publics d'intérêt local*.

<sup>254</sup> Article 1 de la loi.

<sup>255</sup> Article 2 de la loi.

<sup>256</sup> Article 4 de la loi.

<sup>257</sup> D. BROUSSOLLE, « La S.N.C.F. et les transports intérieurs. Loi d'orientation du 30 décembre 1982 », *AJDA* 1983, p. 236.

urbain (PTU) ; l'article 28 qui crée les plans de déplacement urbain (PDU) ; l'article 29 qui donne compétence aux départements pour les transports non urbains de personnes. Surtout, la loi donne une définition du service public des transports en son article 5. Il comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens incluant entre autres la réalisation et la gestion des infrastructures et équipements affectés au transport, la réglementation des activités de transport, l'organisation des transports publics. Cette définition reste actuelle puisqu'elle est aujourd'hui codifiée à l'article L. 1211-4 du code des transports.

Sans modifier la définition du service public, la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* complète le contenu des plans de déplacements urbains par des objectifs davantage environnementaux et les soumet à un rapport de compatibilité avec le plan régional pour la qualité de l'air qu'elle crée. Cette environnementalisation du droit des transports est accentuée par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* qui prévoit, entre autres, des dispositions sur l'autopartage, sur la mise à disposition de bicyclette en libre-service, sur la création des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides et sur le renforcement des transports en commun en site propre. Ces dispositions entrent pleinement dans le giron du service public. À cet égard, l'article 52 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* autorise les communes, groupements et syndicats mixtes de transport à créer des services publics de transport de marchandises et de logistiques urbaines, d'autopartage et de location de bicyclette en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée<sup>258</sup>.

**149. La matière environnementale : réceptacle de nombreuses missions de service public.** Aux termes de cette investigation, on constate que la matière environnementale est susceptible d'être objet de nombreuses missions de services publics. En son cœur, la jurisprudence puis le législateur sont venus confirmer que les espaces naturels (forêts, littoral, parc national, réserve naturelle) et les espèces naturelles (ressources cynégétiques et piscicoles principalement, organismes nuisibles accessoirement) sont le foyer de nombreuses missions de service public assurées ou assumées par les personnes publiques. En sa périphérie, certains services publics traditionnels (eau et déchets, principalement, électricité et transports secondairement) sont appréhendés par le droit de l'environnement dans une logique de

---

<sup>258</sup> L. 1231-14 à 16 du code des transports.

prévention et de réduction des nuisances générées sur les milieux physiques. Ce panorama large induit par une approche matérielle de l'intérêt environnemental doit être affiné par une approche fonctionnelle de l'intérêt environnemental.

## **SECTION II : L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CRITÈRE FONCTIONNEL DE DÉTERMINATION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX**

**150. L'intérêt environnemental : but du service public.** L'activité de service public environnemental, plus qu'une activité d'intérêt général dont la spécialité résiderait dans son champ d'application confiné aux textes environnementaux, est une activité dont le but est la protection de l'environnement. Cela relève de l'évidence, « *toute règle environnementale a pour but une meilleure protection de l'environnement* »<sup>259</sup>. Seule la finalité environnementale, élément central de la définition du droit de l'environnement<sup>260</sup>, autorise que l'on délivre le label de services publics environnementaux aux activités ayant pour objet l'environnement. C'est ainsi que le commissaire du gouvernement KAHN sous l'affaire *Consorts Bolusset* proposait de reconnaître le service public global de l'environnement : « *ce serait méconnaître les objectifs avérés des pouvoirs publics que de nier l'existence d'un vaste réseau d'activités de service public qui trouvent leur unité et leur justification dans la protection de l'environnement et, d'une manière plus générale, de celle de la nature* »<sup>261</sup>. En se fondant sur le droit des parcs nationaux, l'auteur ajoutait que « *la conservation des espèces animales, dans les territoires ainsi classés, est dépouillée de toute pensée ou arrière-pensée cynégétique ; elle est poursuivie pour elle-même et rien ne permettrait de n'y voir qu'un accessoire de la police de la chasse. Il y a là, de toute évidence, une activité de service public, à laquelle on n'est pas habitué, mais qui n'en est pas moins incontestable* »<sup>262</sup>. Il ne fut pas suivi par le Conseil d'État, probablement du fait des conséquences difficilement mesurables d'une approche globale du service public de protection de l'environnement<sup>263</sup>. Toutefois, le service public de protection de l'environnement réapparut plus tardivement et plus modestement dans l'affaire du Tribunal des Conflits du 22

---

<sup>259</sup> M. PRIEUR, « De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de « non régression » en droit de l'environnement », *RRDM* 2010, n°2, p. 12.

<sup>260</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2014, 2<sup>e</sup> éd, n°14, p. 8.

<sup>261</sup> Conclusions sous CE, 20 juillet 1971, *Consorts Bolussets*, citées par LABETOULLE et CABANES in *AJDA* 1971, p. 545.

<sup>262</sup> *Ibidem*.

<sup>263</sup> Cf. MM. LABETOULLE et CABANES, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *AJDA* 1971, p. 529 : Ils affirmaient, à propos du refus de reconnaître ce service public de protection de l'environnement que « *le Conseil d'État a pu hésiter à s'enager dans une direction dont les limites restent malaisément définissables* ».

octobre 2007, *Mlle Doucedame c/ Département des Bouches-du-Rhône*, dans laquelle le juge affirme que « la compétence donnée aux départements par les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles doit faire regarder les mesures prises pour l'application de ces dispositions, au nombre desquelles figure l'acquisition, par le département des Bouches-du-Rhône, en 1987, du massif des Roques Hautes, comme la mise en œuvre d'un service public de protection de l'environnement par ces collectivités territoriales ». À l'aune de cette reconnaissance sectorielle du service public de protection de l'environnement, il convient d'identifier parmi les activités de service public étudiées précédemment quelles sont les missions qui ont pour finalité principale l'environnement.

**151. La difficulté de compartimenter les missions à finalité environnementale au sein des activités de services publics.** Distinguer clairement parmi les activités de services publics portant sur l'environnement, lesquelles ont pour finalité la protection de l'environnement, est quasiment impossible. Le processus d'émergence de l'intérêt environnemental a mis en exergue que celui-ci s'est construit au sein d'intérêts généraux autres. C'est le propre du droit de l'environnement que d'avoir « *saisi d'abord la couleur du lieu où il est — l'environnement, “notion caméléon” — [et de] se donne[r] aujourd'hui sa propre couleur, comme fait le poulpe : “Au caméléon, c'est changement de passion, mais au poulpe c'est changement d'action” (Montaigne, Les Essais, 1595, Livre II, chap. XII) »*<sup>264</sup>. Or, et comme l'indique l'auteur, « *il n'est jamais (pour l'instant) tout l'un tout l'autre* »<sup>265</sup> et il y a tout lieu de penser que la vigueur du principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques<sup>266</sup> perpétue cette étrange hybridation d'espèces. Poulpe, la mission d'intérêt environnemental apparaît distinctement et son habitat principal est le code de l'environnement. Caméléon, la mission d'intérêt environnemental est quasiment indissociable de celle sur laquelle elle repose, le code de l'environnement n'étant que sa résidence secondaire. Déterminons quelles sont les missions de service public environnemental au sein des services publics de gestion des espaces et des espèces (§1) puis quelles sont les missions de service

<sup>264</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°37 p. 19.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

<sup>266</sup> H. DELZANGLES, « L'intégration des enjeux environnementaux, un principe du droit de l'Union européenne », in O. DUPÉRE, L. PEYEN (ss-dir), *L'intégration des enjeux environnementaux dans les branches du droit : Quelle(s) réalité(s) juridique(s) ?*, journée d'étude du 28 janvier 2016, Université de La Réunion.



public environnemental au sein des services publics de prévention et de lutte contre les pollutions, risques et nuisances (§2).

## **§1. LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE DANS LES SERVICES PUBLICS DE GESTION DES ESPACES ET DES ESPÈCES NATURELS**

**152. Droit des espaces et des espèces naturels : terre d'élection des services publics environnementaux.** Née en doctrine sous la plume du commissaire du gouvernement KHAN, l'idée même de service public de protection de l'environnement mêle *ab initio* droit de l'espace et droit de l'espèce en posant la question de la responsabilité de l'État du fait de la divagation d'un cervidé issu d'une forêt domaniale. L'affaire *Consort Bolusset* concentre deux domaines qui ont fait fructifier la notion de service public en droit de l'environnement : droit forestier et droit de la chasse. Il convient de partir de ces reconnaissances jurisprudentielles pour identifier ce qui peut se rattacher à un service public d'intérêt environnemental afin d'élargir aux autres mécanismes relevant du droit de l'environnement. Dans cette recherche, on distinguera le droit des espaces naturels (A) et le droit des espèces naturelles (B).

### **A. LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE DES SERVICES PUBLICS PORTANT SUR LES ESPACES NATURELS**

**153. Finalité environnementale et forêts<sup>267</sup>.** Parmi les différentes jurisprudences qui reconnaissent l'exécution de missions de service public en matière forestière, toutes n'ont pas pour finalité la protection de l'environnement. Certaines ont pour finalité première une finalité économique — sylviculture — alors que d'autres ont une finalité récréative — l'ouverture au public des forêts.

Il ressort par exemple de la jurisprudence *Grimouard* interprétée à la lumière des conclusions de son commissaire du gouvernement que la fonction écologique de l'intérêt général a joué un rôle secondaire dans la consécration par le juge administratif des missions de service public administratif. Le commissaire du gouvernement affirme que « *l'intérêt juridique de l'affaire — qui pose dans toute son ampleur le problème de la nature des travaux de*

---

<sup>267</sup> M. PRIEUR, « Les forêts et l'environnement en droit français », in M. PRIEUR (ss-dir), *Forêts et environnement*, PUF, 1984, p. 61. L'auteur indiquait de façon quelque peu visionnaire que « *la gestion patrimoniale des forêts consistera à faire dominer les considérations d'intérêt général et de service public en organisant la concertation et la gestion collective entre tous les titulaires du patrimoine forestier* ». p. 87.

*reboisement — est à la mesure de son importance économique nationale »*<sup>268</sup>. Et l'arrêt précise effectivement qu'il est question principalement d'un intérêt économique national : « *le législateur a entendu créer [...], un service public, préposé tant à la conservation, au développement et à la mise en valeur de la forêt française qu'à l'utilisation et à l'écoulement de ses produits dans les conditions les plus conformes à l'intérêt national* ». Le service public de la forêt n'a pas pour objet une conservation, un développement et une mise en valeur « écologique » de la forêt, mais bien plus un objet « économique » : l'utilisation et l'écoulement des produits forestiers<sup>269</sup>.

Néanmoins, tout rôle écologique du domaine forestier n'est pas banni dans l'affaire *Grimouard*. Si l'intérêt écologique n'est pas déterminant pour la reconnaissance du service public en l'espèce, il n'en est pas moins réel. L'intérêt économique de la préservation de la forêt ne se substitue pas à l'intérêt écologique de sa préservation, ce que rappelle le commissaire du gouvernement : « *L'intervention du législateur en matière de reboisement ne date que de 1942. À la nécessité permanente d'assurer la conservation des sols emportés par les eaux et par le vent, s'ajoutait à l'époque, le souci de résorber le déficit en bois de l'économie française* »<sup>270</sup>. On constate que le rôle écologique de la forêt perçu par le commissaire du gouvernement se concentre sur le dispositif de « forêts de protection » auquel on peut ajouter la mission de défense contre les incendies de forêt consacrée plus tôt dans l'affaire *Guidicelli*<sup>271</sup>. Cette perception est conforme au périmètre établi par le code de l'environnement qui opère un renvoi précisément aux dispositions du code forestier relatives à la prévention des incendies de forêt et aux forêts de protection<sup>272</sup>.

Initialement prévu pour le *maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables*<sup>273</sup>, le dispositif de « forêt de protection » s'est élargi aux zones situées à la périphérie des grandes

<sup>268</sup> CE, 20 avril 1956, *Ministre de l'agriculture c. Consorts Grimouard*, req. n°33961, AJ 1956. II. p. 187, Concl. LONG.

<sup>269</sup> Aussi, le professeur J. UNTERMAIER peut valablement affirmer que si « *le Conseil d'État a certes reconnu, dès 1956, dans l'affaire Grimouard, l'existence d'un service public de la forêt. [...] En réalité, ce service est justifié par les nécessités économiques, l'intérêt présenté par les espaces forestiers sur le plan écologique ou en tant que cadre de loisirs et de repos n'étant, au moins à l'époque, qu'accessoire* ». Cf. J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *Rev. jur. env.* 1978, n°4, p. 345. Cf. aussi, du même auteur, *La conservation de la nature et le droit public*, Université Lyon II, 1972, p. 377 et suivantes « La forêt, le service public et le domaine privé ».

<sup>270</sup> CE, 20 avril 1956, *Ministre de l'agriculture c. Consorts Grimouard*, req. n°33961, AJ 1956. II. p. 187, Concl. LONG.

<sup>271</sup> CE, 3 novembre 1950, *Guidicelli* : *Rec. CE*. p. 534

<sup>272</sup> L. 300-1 du code de l'environnement.

<sup>273</sup> Cf. Article 2 de la Loi du 28 avril 1922 *relative aux forêts de protection*.

agglomérations afin d'assurer le bien-être des populations<sup>274</sup>. Or, le critère de « *bien-être de la population* » implique davantage l'ouverture de la forêt au public que la protection écologique de la forêt. Se pose la question de savoir si cet élargissement est susceptible d'entraîner la reconnaissance du service public de promenade en forêt. Mission aux confins de l'intérêt environnemental, le juge est réticent à apposer le label du service public de protection de la forêt à l'ouverture des forêts au public<sup>275</sup>.

Le juge administratif tend toutefois à dépasser le cadre juridique de la défense contre les incendies de forêt et du mécanisme de la « forêt de protection » entendu *stricto sensu* puisqu'il va élargir le périmètre du service public de protection de la forêt, par la jurisprudence *Courrière*<sup>276</sup>, aux décisions d'assiette de coupes du bois<sup>277</sup>. Ainsi, la Haute juridiction admettait l'agrandissement de la notion de service public administratif appliquée au domaine forestier en suivant les conclusions de son commissaire du gouvernement M. THÉRY résolument tournées

---

<sup>274</sup> Article 28 de la loi du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature*.

<sup>275</sup> La question s'est posée en jurisprudence dès l'instant où l'affectation d'un bien à la promenade publique permet de faire entrer le bien dans le domaine public. Après un refus à propos de la promenade des champs-Élysées à Paris : CE, 7 avril 1916, *Astruc* : *Rec. CE* 1916, p. 164 ; S. 1916, III, p. 49, concl. CORNEILLE, note M. HAURIUO ; et à propos des bois de Boulogne et de Vincennes : CE, 21 janvier 1921, *Sté Protectrice des animaux* : *Rec. CE* 1921, p. 74 ; le point de départ de cette jurisprudence est l'arrêt CE, 11 mai 1959, *Sieur Dauphin* : *Rec CE*, p. 294 dans laquelle le juge reconnaît qu'un site classé comme monument historique et comme site artistique est affecté au service public culturel et touristique de la commune. Elle s'est développée avec la jurisprudence CE, 22 avril 1960, *Sieur Berthier* : *Rec CE*, p. 264, *AJDA* 1960, p. 278, Chron. MM. COMBARNOUS et GALABERT, ou le juge reconnaît qu'une place constitue une promenade publique affectée à l'usage du public. Sur le fondement de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat étend la domanialité publique à une parcelle d'un square : CE, 13 juillet 1961, *Compagnie fermière du Casino municipal de Constantine*, *AJDA* 1961, p. 469 ; Il a étendu la notion de promenade publique aux bois de Vincennes : CE, 14 juin 1972, *Eidel* : *Rec CE*, p. 442 ; et aux bois de Boulogne : CE, 23 février 1979, *Gourdain* : *Rec CE*, p. 78. En s'appuyant sur ces jurisprudences, on pouvait légitimement penser que la fonction sociale de la forêt permettrait de faire considérer le domaine forestier comme relevant du domaine public. Le Conseil d'Etat répond par la négative : CE, 28 novembre 1975, *ONF c. Abamonte*, req. n°90772, *D.* 1976, p. 355, concl. AUBIN, note AUBY ; *AJDA* 1976, p.149, note F.-J. LAFERRIERE ; RA, n°169, p. 36, note MODERNE ; *RDP* 1976, p. 1051 ; note M. WALINE. Ce qui ne manqua pas de faire réagir la doctrine : A. -S. MESCHERIAKOFF, « Pour un service public de l'accueil des promeneurs en forêt, *Rev. jur. env.* 1976, n°2, p. 29. Cette position critiquable peut s'expliquer du fait de l'affectation secondaire de la forêt à la promenade publique. Comme l'explique certains « il était douteux, en tout état de cause, que des forêts domaniales puissent être considérées comme des « promenades publiques » : leur affectation principale est définie par le régime forestier auquel elles sont soumises, et leur utilisation par les promeneurs n'est qu'accessoire », MM. COMBARNOUS et GALABERT, *AJDA* 1960, p. 278. En réalité, le juge administratif apprécie au cas par cas si l'affectation de la forêt au public est suffisamment établie par un degré important d'aménagement spécial pour faire entrer la forêt dans le domaine public. CE, 8 février 1989, *Leparoux*, *RDP* 1989, p. 1516. Mais quand est-il du classement en forêt de protection pour le bien-être de la population. L'affectation principale d'une forêt de protection n'est plus l'exploitation économique et on peut valablement se demander si l'affectation première d'une forêt classée en forêt de protection au motif du bien-être de la population ne devient pas celle de la promenade publique. Quoiqu'il en soit, le code général de la propriété des personnes publiques a définitivement tranché en faveur du domaine privé et on note de surcroît qu'au sein du mécanisme de forêt de protection, le bien-être de la population par le service public de la promenade publique a une finalité environnementale secondaire.

<sup>276</sup> CE, 3 mars 1975, *Sieur Courrière et autres*, req. n°85544

<sup>277</sup> Le climat était favorable pour une telle reconnaissance. En effet, l'introduction par la loi du 24 décembre 1969 du concept de « *conservation de l'équilibre biologique d'une région* » au sein du droit forestier marque la montée en puissance de l'intérêt écologique de préservation de la forêt que le juge administratif ne pouvait ignorer.

vers le rôle écologique de la forêt<sup>278</sup>. La jurisprudence ultérieure *Commune de Kintzheim*<sup>279</sup> effectue clairement la césure entre les deux intérêts en présence — économique et écologique — en distinguant les missions liées au SPIC de gestion et d'équipement de la forêt et celles liées au SPA de protection, conservation, surveillance de la forêt.

La première catégorie d'intérêts invite à écarter les missions de SPIC du service public environnemental, car elles concernent l'exploitation économique et à l'inverse à classer les missions de SPA de protection, conservation et surveillance de la forêt au sein du service public environnemental. Cette catégorie de service public recouvre en outre non seulement la défense et la lutte contre les incendies de forêt, mais aussi la protection et la gestion de la faune sauvage en vertu de la jurisprudence ultérieure<sup>280</sup>. Ainsi, en se fondant sur le code forestier, les missions de service public environnemental sont à rechercher dans le titre III « Défense et lutte contre les incendies de forêt » et le titre IV « Rôle de protection de la forêt » du code forestier ainsi que dans quelques dispositions à finalités mixtes liées principalement à la police forestière (défrichement par exemple). Cet ensemble implique l'élaboration de différentes politiques publiques en matière de lutte contre l'incendie<sup>281</sup>, de conservation et restauration des forêts en montagne<sup>282</sup> ou de fixation des dunes<sup>283</sup>. Le code forestier est néanmoins un outil insuffisant pour mener à bien l'ensemble de ces missions. Le contrôle de l'avancée des dunes par la plantation de résineux par exemple en Gascogne<sup>284</sup> illustre la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire qui sort du cadre du droit forestier pour être appréhendée par le droit de l'urbanisme.

**154. Finalité environnementale et espaces boisés.** Après le renvoi aux dispositions pertinentes du code forestier par l'article L. 300-1 du code de l'environnement, ce n'est pas un

---

<sup>278</sup> « Sans doute la forêt domaniale est-elle un capital à faire fructifier tant dans l'intérêt des finances de l'État que dans celui de l'économie générale du pays : et c'est à quoi a répondu pour une grande part la création de l'O.N.F. et son classement dans la catégorie des établissements publics à caractère industriel et commercial. Mais elle est aussi un élément essentiel des équilibres climatiques ou hydrographiques, de l'environnement et de la qualité de vie... Ce sont ces deux aspects qu'il faut concilier, ce qui nous paraît impliquer que dans les hypothèses, comme celle des coupes de bois, où les actes de gestion domaniale pourraient porter gravement atteinte aux intérêts généraux que présente l'implantation forestière, vérification soit faite... par compromis ». Conclusions citées par FRANC-BOYON in *AJDA* 1975, p. 233.

<sup>279</sup> TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim*, req. n°02428.

<sup>280</sup> CE, 17 décembre 1997, *ONF c/ M. Y... Brulez*, req. n°163915.

<sup>281</sup> Par exemple, l'édiction d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles en matière d'incendie de forêt prévue aux articles L. 131-17 et 18 du code forestier ou encore l'édiction d'un plan départemental de protection des forêts contre les incendies prévue aux articles L. 133-2 et suivants du code forestier.

<sup>282</sup> L. 142-1 à 9 du code forestier.

<sup>283</sup> L. 143-1 du code forestier.

<sup>284</sup> S. CHARBONNEAU, « Protection de la forêt de Gascogne et désagrégation du droit. Etude sur l'application de la loi du 24 décembre 1969 sur les défrichements dans la forêt de Gascogne. » *Rev. jur. env.* 1977, n°3, p. 240 ; 1977, n°4, p. 347.

hasard si l'article L. 300-2 renvoie aux dispositions pertinentes du code de l'urbanisme pour les espaces boisés. Les deux sont liés et le bien-être de la population passe aussi par la protection de l'environnement naturel en milieu urbain. Ainsi le code de l'urbanisme autorise le classement en espace boisé au sein des plans locaux d'urbanisme pour « *les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements* »<sup>285</sup>. Les effets du classement sont radicaux puisqu'il est « *interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements* »<sup>286</sup>. En outre et dans la continuité des dispositions du code forestier, le classement en espaces boisés entraîne le rejet de plein droit de la demande de défrichement<sup>287</sup>. On remarque avec M. PRIEUR que « *ce mécanisme de protection de l'environnement naturel en milieu urbain est une des institutions les plus exigeantes du droit de l'environnement permettant de s'opposer à la destruction d'espaces naturels ou verts* »<sup>288</sup>. Le caractère contraignant du dispositif d'espaces boisés classés qui s'inspire du droit forestier, et plus particulièrement du dispositif de forêt de protection, implique de qualifier par analogie avec le service public de protection de la forêt le dispositif d'espaces boisés classés comme service public de protection de l'environnement naturel<sup>289</sup>.

**155. Finalité environnementale et espaces naturels sensibles.** Le classement en espaces boisés au sein des PLU n'est pas le seul mécanisme de protection des espaces naturels et/ou verts prévu par le code de l'urbanisme et référencé par le code de l'environnement. Succédant aux périmètres sensibles institués par le décret du 26 juin 1959<sup>290</sup>, les espaces naturels sensibles sont apparus avec la loi relative à l'aménagement du 18 juillet 1985 et actuellement codifiés aux articles L. 113-8 et suivant du code de l'urbanisme. Le département est « *compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* » afin de « *préserver la*

---

<sup>285</sup> L. 113-1 du code de l'urbanisme.

<sup>286</sup> L. 113-2 du code de l'urbanisme.

<sup>287</sup> L. 113-2 du code de l'urbanisme.

<sup>288</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, p. 432.

<sup>289</sup> Sur l'identification d'une mission de service public en matière de classement en espaces boisés : TC, 19 octobre 1998, *Préfet du Tarn c/ Cour d'appel de Toulouse* a, n°03131, D. 1999, n°9, p. 127, note O. GOHIN. Le lien avec le service public en l'espèce est indirect car il s'agit d'une faute (falsification) d'un agent dans le classement d'une parcelle en espace boisé au sein d'un POS considérée comme faute de service car la faute a été commise dans l'exercice de ses fonctions et avec les moyens du service. Il est toutefois bien présent. Le service public est sous-jacent en l'espèce si bien qu'il est mentionné dans les abstrats de la manière suivante : RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - RESPONSABILITE EN RAISON DES DIFFERENTES ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS - SERVICES DE L'URBANISME.

<sup>290</sup> P. LE LOUARN, « Du périmètre à l'espace... une évolution attendue de la législation des périmètres sensibles », *Rev. jur. env.* 1986, n°1, p. 14 ; n°2-3, p. 188.

*qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ». Pour mener à bien cette politique de protection, le département dispose de plusieurs outils juridiques. Il peut rendre applicable à ces espaces le régime juridique des espaces boisés classés sous certaines conditions<sup>291</sup>, utiliser un droit de préemption<sup>292</sup> et instaurer une taxe spécifique (*cf. infra* §258 ; §508)<sup>293</sup>. La finalité principale de protection de l'environnement de cette politique légitime la reconnaissance par le Tribunal des conflits dans sa décision *Doucedame* de l'exécution d'un « *service public de protection de l'environnement* »<sup>294</sup> par le département des Bouches-du-Rhône. Parmi ces espaces naturels sensibles peut figurer cette entité géographique spécifique qu'est le littoral.

**156. Finalité environnementale et droit du littoral.** Le littoral est soumis à une confrontation d'intérêts généraux antagonistes qui appelait une véritable politique de gestion du littoral<sup>295</sup> réalisée par la loi littoral du 3 janvier 1986 retranscrite en partie à l'article L. 321-1 et suivants du code de l'environnement. En vertu de ces dispositions, la politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral doit favoriser tant l'intérêt économique que les intérêts agricoles, sylvicoles, industriels, artisanaux et touristiques sans oublier l'intérêt environnemental. Si le droit du littoral doit permettre « *la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine* », on comprend toutefois que l'ensemble de la politique relative au littoral, quand bien même elle est développée dans le code de l'environnement, n'a pas pour finalité exclusive la protection de l'environnement. Il y a incontestablement des services publics à finalité économique à concilier avec la protection de l'environnement tels que les services publics portuaires<sup>296</sup> ou le service public balnéaire<sup>297</sup> et il est indispensable de distinguer au sein de cette politique les missions à finalité environnementale des autres. Celles-ci se concentrent principalement entre les mains du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public administratif de l'État qui a pour mission de mener « *une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre*

---

<sup>291</sup> Article L. 113-11 du code de l'urbanisme.

<sup>292</sup> Article L. 113-14 du code de l'urbanisme.

<sup>293</sup> Article L. 113-10 du code de l'urbanisme.

<sup>294</sup> TC, 22 octobre 2007, *Mme Doucedame c/ Département des Bouches-du-Rhône*, 3625

<sup>295</sup> J. DE LANVERSIN, « Pour un statut du littoral », *AJDA* 1978, p. 596.

<sup>296</sup> R. REZENTHEL, « L'évolution du régime des ports maritimes depuis la loi littoral », *Rev. jur. env.* 1997, NS, p. 33.

<sup>297</sup> CE, 18 décembre 1936, *Prade* : *Rec CE* 1936, p. 1136 ; CE, 23 mai 1958, *Sieur Amoudruz* : *Rec CE* 1958, p. 301 ; CE, 21 juin 2000, *Sarl Plage « Chez Joseph »* : *Rec CE* 2000, p. 282,

écologique »<sup>298</sup> et dispose à cet effet de différents outils réglementaires tels que le droit de préemption prévu pour les ENS. Ses biens ont été considérés comme relevant du domaine public dès lors qu'ils étaient affectés au service public de sauvegarde du littoral, du respect de sites naturels et de l'équilibre écologique<sup>299</sup>, position confirmée et généralisée par le législateur<sup>300</sup>. Cette protection particulière des biens du conservatoire par la domanialité publique complète celle accomplie indirectement par le domaine public maritime naturel<sup>301</sup> auquel les articles L. 321-5 et 6 du code de l'environnement renvoient. L'environnementalisation du domaine public maritime naturel est renforcée par les schémas de mise en valeur de la mer mentionnés à l'article L. 321-3 du code de l'environnement et *in fine* par le document stratégique de façade qui répand l'objectif de gestion intégrée du littoral au sein des plans programmes, schémas et autorisations délivrés dans son périmètre *via* un rapport de compatibilité<sup>302</sup>. La protection du littoral est parachevée, sur sa partie terrestre, par le droit de l'urbanisme<sup>303</sup> qui réglemente les travaux, constructions et installations auquel l'article L. 321-7 du code de l'environnement renvoie. Il réalise une protection graduée du littoral allant de « *l'extension de l'urbanisation en continuité d'agglomération* »<sup>304</sup> à l'interdiction de tout travaux dans « *la bande littorale de 100 mètres* »<sup>305</sup> en passant par une extension limitée dans « *les espaces proches du rivage* »<sup>306</sup>. Parmi les dispositions auxquelles il convient de se reporter, les articles L. 121-23 à 26 du code de l'urbanisme doivent faire l'objet d'une attention particulière au regard de la protection générale qu'ils opèrent pour les espaces littoraux naturels. Ce mécanisme de protection regroupe l'ensemble des « *espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les*

---

<sup>298</sup> L. 321-1 du code de l'environnement.

<sup>299</sup> Avis CE, 6 novembre 1984, req. n°336062.

<sup>300</sup> L'article 161 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 codifiée à l'article L. 322-9 du code de l'environnement précise que « *le domaine propre du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine* ».

<sup>301</sup> Sur la notion de domaine public maritime naturel : J. CAILLOSSE, « Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel », *Rev. jur. env.* 1990, n°4, p. 491 ; R. HOSTIOU, « La notion de domaine public maritime naturel », *CJEG* 1993, p. 306.

Sur le lien entre la loi littoral et le domaine public maritime : R. HOSTIOU, « La « loi littoral » et le domaine public maritime naturel », *RFDA* 1986. 719

Sur le rôle de protection de l'environnement joué par la domanialité publique : V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 1998 ; S. CAUDAL, « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA* 2009, p. 2329 ; « Actualité des contraventions de grande voirie en matière de protection de l'environnement » in *Confluences*, Mél. J. MORAND-DEVILLER, Paris, Montchrestien, 2007.

<sup>302</sup> L. 219-4 du code de l'environnement.

<sup>303</sup> F. BOUYSSOU, « La loi littoral et le Code de l'urbanisme », *LPA*, 21 novembre 1986, p. 26 ; Y. PITTARD, « La loi littoral et la réglementation de l'urbanisme », *RFDA* 1986, p. 687.

<sup>304</sup> L. 121-8 à 12 du code de l'urbanisme.

<sup>305</sup> L. 121-13 à 15 du code de l'urbanisme.

<sup>306</sup> L. 121-16 à 20 du code de l'urbanisme.

*milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* »<sup>307</sup>, ce qui comprend « les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages »<sup>308</sup> dont la protection est avérée au regard de l'intérêt écologique qu'ils présentent. Sont inclus *ipso facto* les espaces protégés au titre du droit de l'environnement<sup>309</sup>.

**157. Finalité environnementale des mécanismes de protection des espaces naturels relevant du code de l'environnement.** Le code de l'environnement fait peser sur les mécanismes de protection des espaces naturels qu'il réglemente une présomption d'environnementalité. Au premier rang, l'institution parc national et l'institution réserve naturelle — créées lorsque les éléments environnementaux présentent un « *intérêt spécial* »<sup>310</sup> ou « *une importance particulière* »<sup>311</sup> — ont sans l'ombre d'un doute un objectif principal de préservation de l'environnement qui sous-entend la réalisation de missions de service public environnemental<sup>312</sup>. Cependant, l'application par le juge administratif de la théorie de « *l'écrin et des joyaux* »<sup>313</sup> pour apprécier la légalité du périmètre du classement d'une réserve naturelle<sup>314</sup> l'amène conséquemment à distinguer les parcelles sur lesquelles s'exercent prioritairement les missions de protection de l'environnement des parcelles qui ne jouent qu'un rôle accessoire.

Ainsi, dans une affaire où il était question de déterminer la nature d'une convention permettant à un éleveur de faire paître ses troupeaux dans un espace situé en réserve naturelle, la Haute juridiction administrative affirme, avec une sévérité contrastant à sa position adoptée pour la nature juridique des biens du conservatoire du littoral, que si « *le classement en réserve*

<sup>307</sup> L. 121-23 du code de l'urbanisme.

<sup>308</sup> L. 121-23 du code de l'urbanisme.

<sup>309</sup> CE, 20 octobre 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat* : *Rec. CE*, p. 1072 ; CE, 14 janvier 2002, *Commune de Ramatuelle* : *Rec. CE*, p. 957.

<sup>310</sup> L. 331-1 du code de l'environnement.

<sup>311</sup> L. 332-1 du code de l'environnement.

<sup>312</sup> Pour le Parc national : CE, 27 avril 2009, *Parc National des Cévennes*, req. n°292325.

Pour la Réserve naturelle : TC, 25 mars 1996, *Société d'exploitation agricole Coutin*, D. 1996, IR, p. 158.

<sup>313</sup> Théorie entérinée en jurisprudence à propos de la loi 2 du mai 1930 en matière de protection des sites par : CE, 13 mars 1970, *Ministre d'Etat chargé des affaires culturelles c/ Dame Benoist d'Anthenay* : *Rec. CE*, p. 182 ; *AJDA* 1970, note DENOIX DE SAINT-MARC et LABETOULLE ; *RDP* 1971, p. 224, note M. WALINE.

<sup>314</sup> CE, 2 octobre 1981, *Société agricole foncière Solognote* : *Rec. CE*, p. 353, *Rev. jur. env.* 1981, n°4, p. 329, concl. B. GENEVOIS. Le commissaire du gouvernement proposait d'élargir la théorie de l'écrin et des joyaux issue de la jurisprudence sur les sites classés au droit des réserves naturelles et fut suivi par le Conseil d'Etat.



*naturelle de terrains appartenant à des personnes publiques ou privées permet, dans un objectif de conservation du milieu naturel, d'y soumettre les activités à des prescriptions particulières, il n'a pas, en soi, pour effet d'affecter ces terrains à un service public ou à l'usage du public »*<sup>315</sup>. En l'espèce, il s'agissait de déterminer si la théorie de l'accessoire pouvait jouer un rôle pour déterminer l'appartenance au domaine public des parcelles contiguës à celles gérées par le syndicat mixte. Plus précisément les parcelles entretenaient-elles un lien suffisant avec le service public de protection de l'environnement assuré par le syndicat mixte pour permettre de faire entrer le bien dans le domaine public ? Il était possible d'opter pour une interprétation extensive du service public de protection de l'environnement et affirmer avec A. FUCHS-CESSOT que certes « *l'élevage de taureaux et de chevaux ne constitue pas le cœur de l'action de protection de l'environnement. Mais la réserve naturelle du Scamandre vise à préserver "les prairies humides méditerranéennes" et celles-ci sont préservées, notamment par le maintien d'activités pastorales traditionnelles* »<sup>316</sup> manifestant dès lors le lien fonctionnel entre les parcelles et l'activité de service public<sup>317</sup>. D'ailleurs, le tribunal administratif avait adopté cette interprétation en indiquant que les conventions successives passées avec M. JULLIAN visaient à créer « *un instrument de préservation de la zone humide et un outil expérimental de gestion de l'espace naturel* ». Le rapporteur public Nicolas BOULOUIS balaye d'un revers de main la position tenue par la juridiction administrative du premier degré en indiquant qu'on ne peut « *sérieusement soutenir qu'à lui seul le fait de faire paître des taureaux et des chevaux plutôt que d'employer des engins mécanisés constituerait une participation directe à un service public éducatif ou scientifique* ». Notons qu'il n'évoque aucunement le service public de protection de l'environnement, mais « *un service public éducatif ou scientifique* » niant dès lors toute prise en compte du rôle écologique joué par le maintien de l'activité pastorale sur le lieu de la réserve naturelle. Position d'autant plus regrettable que le tribunal administratif évoquait cette activité comme « *un instrument de préservation des zones humides* » lui permettant, avec audace, d'adopter une approche moderne du service public en raisonnant en termes de « services environnementaux » rendus par l'activité pastorale (cf. *infra* §208). Quoi qu'il en soit, il convient de relativiser les effets de cette décision sur les contours du service public de protection

---

<sup>315</sup> CE, 28 septembre 2011, *Jullian*, req. n°343690, *AJDA* 2012, p. 1449, note A. FUCHS-CESSOT.

<sup>316</sup> A. FUCHS-CESSOT, « Le classement en réserve naturelle n'empêche pas domanialité publique », *AJDA* 2012, p. 1449.

<sup>317</sup> Ce lien entre les activités pastorales et la protection de l'environnement est reconnu par l'article 2 alinéa 14 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* qui consacre le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts.

de l'environnement assuré par la réserve naturelle et de ne pas en tirer des conséquences par analogie pour les autres instruments de protection. Le service public de protection de l'environnement est interprété de façon restrictive — refus d'appliquer la théorie de l'accessoire — mais il demeure. Ainsi le service public de protection de l'environnement doit pouvoir être étendu à l'institution « Parc naturel régional » nonobstant une difficulté accrue dans l'identification des missions de protection de l'environnement. En effet, la finalité environnementale de cette institution compose avec celles relatives à l'aménagement du territoire, au développement économique et social et d'éducation et de formation du public<sup>318</sup>. À la lisière de l'intérêt environnemental<sup>319</sup>, le droit de la protection des sites et celui des paysages aussi. Enfin, transcendant l'ensemble des dispositifs de protection des espaces naturels avec pour objectif d'établir un lien entre eux, les trames vertes et bleues regroupent les grands ensembles naturels évoqués précédemment afin de les relier par des corridors écologiques pour « enrayer la perte en biodiversité<sup>320</sup> ». Elles montrent avec éclat les liens indissociables qui unissent services publics de protection des espaces naturels et services publics de protection des espèces aux fins de préservation des écosystèmes.

## B. LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET LES SERVICES PUBLICS PORTANT SUR LES ESPÈCES

**158. Activités de chasse et intérêt environnemental.** En principe, le prélèvement d'espèces s'oppose à leur protection. À l'aube des premiers ouvrages de droit de l'environnement, on pouvait donc légitimement s'interroger sur le fait de savoir « *s'il est possible de faire entrer le problème de la chasse dans le cadre d'une étude sur la protection de la nature, sinon pour dénoncer les graves défauts que présente notre législation en la matière* »<sup>321</sup>. Aussi, certains prenaient à témoin une période de faible pratique de chasse pour vanter les mérites d'une nature productive sur le plan culturel et critiquer ardemment cette

---

<sup>318</sup> Article L. 333-1 I du code de l'environnement : « *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public* ».

<sup>319</sup> L. 341-1 du code de l'environnement relatif au droit de la protection des sites fait mention d'un intérêt général artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Seul l'intérêt scientifique participe réellement au maintien de l'équilibre écologique. L'article L. 350-1 du code de l'environnement relatif aux paysages fait mention de « *territoires remarquables par leur intérêt paysager* ».

<sup>320</sup> L. 371-1 du code de l'environnement.

<sup>321</sup> J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ., 1973, p. 507.

activité<sup>322</sup>. Mais, comme l'indiquait très justement J. DE MALAFOSSE, « *Pour la faune [...] il est utopique de croire à l'existence dans nos pays industrialisés d'une nature vierge [...] c'est pourquoi la protection de la faune ne peut résulter d'une simple interdiction de la chasse* »<sup>323</sup>. Au contraire, la protection de la faune sollicite « *un aménagement du milieu naturel et un contrôle de la faune qui permet la réalisation de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique* »<sup>324</sup>. Émergeant dès la loi n°2643 du 28 juin 1941 *relative à l'organisation de la chasse*, l'implication du chasseur dans la réalisation de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique est largement admise aujourd'hui. La gestion des espèces animales et végétales passe inévitablement par un prélèvement rationnel desdites espèces.

Ce prélèvement rationnel constitue le point de départ des missions de service public environnemental qu'il convient de distinguer du caractère social de l'activité de chasse. Le Conseil d'État effectue cette séparation dans son arrêt de principe du 4 avril 1962<sup>325</sup> en reconnaissant aux fédérations de chasseurs l'exercice de missions de service public relatives à la répression du braconnage, la constitution et l'aménagement de réserves de chasses ainsi qu'à la protection et la reproduction du gibier. Il transpose son raisonnement aux associations communales de chasse dans sa décision du 30 novembre 1977<sup>326</sup> en affirmant l'existence d'une mission de service public liée à l'objectif de meilleure organisation technique de la chasse. Ces missions de service public se distinguent nettement de l'acte de chasse lui-même ou de la représentation des intérêts des chasseurs, si bien que les litiges entre ces structures et leurs pratiquants relèvent en principe du juge judiciaire<sup>327</sup>. L'intérêt environnemental est sous-jacent

---

<sup>322</sup> J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, Université Lyon II, 1972, p. 706. L'auteur évoque « *les extraordinaires tableaux réalisés à la Libération après l'interruption consécutive à la dernière guerre* ». Et l'auteur d'ajouter : « *La chasse menace directement (mais non exclusivement) des espèces rares [...]. Mais elle s'attaque aussi à des animaux qui ne sont pas des gibiers. Ignorons les imbéciles qui compensent une bredouille par des passereaux tirés sur le chemin du retour, les exaltés de la gâchette ou les cas à la limite du pathologique, par exemple les assassinats d'un Cygne ou d'une Cigogne, tous faits qui ne sont peut-être pas aussi marginaux qu'on voudrait le croire* ».

<sup>323</sup> J. DE MALAFOSSE, *Droit à la nature. Aménagement et protection*, Montchrestien, 1973, p. 155.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

<sup>325</sup> CE, 4 avril 1962, *Sieur Chevassier* : *Rec CE*, p. 244.

<sup>326</sup> CE, 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant-de-Touraine* : *Rec. CE*, p. 467.

<sup>327</sup> C. Cass, civ. 26 janvier 1982, n°80-17063 ; CE, 21 juillet 1989, *M. Houvert c/ Association communale de chasse agréée de Lacour-de-Visa*, req. n°69130 ; C. Cass, civ. 15 juillet 1993, n° 92-11508.

A noter cependant une tendance à réduire le champ de compétence du juge judiciaire en ce domaine. Cf. TC, 24 septembre 2001, *Bouchot- Plainchant c/ Fédération départementale des chasseurs de l'Allier*, n° 3190 : Les décisions que les fédérations de chasseurs prennent pour fixer le montant du timbre fédéral dû par leurs adhérents sont des actes administratifs car ce sont des décisions prises dans le cadre de leur mission de service public qui manifestent l'exercice de prérogative de puissance publique.

Le raisonnement est transposé de façon analogue aux décisions des associations communales fixant le montant des cotisations dues par leurs adhérents : TC, 09 juillet 2012, *M. Jean-Claude A et a c/ l'association communale de chasse agréée d'Abondance (Haute-Savoie)*, C3861.

avec la loi n°63-754 du 30 juillet 1963 créant « *un plan de chasse du grand gibier pour créer un nécessaire équilibre agro-sylvo-cynégétique* ».

Il s'affirme plus explicitement à la lumière du contentieux sur l'agrément « Association agréée de protection de l'environnement » sollicité par les organismes de chasse. Ainsi, dans sa décision du 13 juin 1984, *Fédération départementale des chasseurs du Loiret*, n° 28187, le Conseil d'État indique que « *les fédérations départementales des chasseurs collaborent à une mission de service public en contribuant notamment à la sauvegarde et au repeuplement de la faune sauvage comme à la protection de l'environnement nécessaire au développement de celle-ci* » en s'appuyant sur les conclusions de son commissaire du gouvernement qui précisait que s' « *il est incontestable que, le jour de l'ouverture, les intérêts du lièvre et ceux du chasseur sont opposés [...] on peut faire valoir qu'en favorisant la sauvegarde du gibier et la conservation des milieux, les fédérations contribuent en fin de compte à la protection de la nature* » tout en précisant ensuite qu' « *un arrêté du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, qui date du 2 mars 1981 et est donc postérieur aux décisions attaquées, a complété l'article 3 des statuts des fédérations en les chargeant d'assurer la conservation des espèces sauvages et de leurs habitats et de contribuer au maintien des équilibres naturels* » pour en conclure qu' « *Il est donc clair qu'aujourd'hui les fédérations peuvent être agréées* »<sup>328</sup>.

Les missions de service public environnemental se sont renforcées avec la loi n°2000-698 du 26 juillet 2000 *relative à la chasse*. Celle-ci indique notamment l'importance de la pratique de la chasse sur l'environnement : « *La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique* »<sup>329</sup>. Et le Conseil Constitutionnel précise dans sa décision n°2000-434 DC du 20 juillet 2000<sup>330</sup> le contenu des missions de service public attribuées aux fédérations départementales des chasseurs : participation à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et à la protection de la faune sauvage et de ses habitats ; concours à la répression du braconnage ; conduite d'actions d'information, d'éducation et d'appui technique à l'intention des gestionnaires des territoires et des chasseurs ; coordination des actions des associations communales ou intercommunales de chasse agréées ; conduite des actions de

---

<sup>328</sup> Conclusions P. JEANNENEY, *Rev. jur. env.* 1984, n°4, p. 325.

<sup>329</sup> L. 420-1 du code de l'environnement.

<sup>330</sup> LUCHAIRE, « La chasse devant le Conseil Constitutionnel », *RDP* 2000, p. 1543.

prévention des dégâts de gibier et indemnisation de ceux-ci ; élaboration des schémas départementaux de gestion cynégétique ; perception éventuelle des ressources importantes provenant des cotisations obligatoires versées par les chasseurs, ainsi que les taxes instituées dans le cadre des plans de chasse. Le panel des missions de service public est important. Il reste toutefois secondaire dans l'activité des fédérations. En témoigne le contentieux des agréments<sup>331</sup> postérieurement à la loi Barnier de 1995 qui limite l'octroi de l'agrément aux seules associations ayant pour activité principale la protection de l'environnement<sup>332</sup>. Suite à ce contentieux, et sous la pression du *lobbying* des chasseurs, les réactions successives du législateur<sup>333</sup> ont fait de l'activité de chasse, une activité de protection de la nature par détermination de la loi sans qu'il soit certain que ces réformes permettent *de facto* auxdites associations d'obtenir l'agrément litigieux<sup>334</sup>. L'intérêt environnemental de l'activité de chasse n'en sort que plus renforcé. Il est essentiellement à rechercher dans les activités de service public confiées aux structures associatives. Avec une organisation construite de façon similaire, peut-on transposer par analogie l'analyse à l'activité de pêche ?

**159. Activité de pêche et intérêt environnemental.** À la différence des passions survoltantes qui s'expriment autour de l'activité de chasse, l'évolution législative de l'activité de pêche, sans avoir une vie digne d'un long fleuve tranquille, est relativement apaisée. En conséquence, le débat sur le caractère environnemental de l'activité des associations gestionnaires de l'activité de pêche est quasiment absent alors même que le pêcheur est aux avant-postes du combat mené contre la pollution de l'eau. Dès lors l'intérêt environnemental

---

<sup>331</sup> CAA Nantes, 30 décembre 2003, *Association Manche Nature environnement*, req. n°00NT02011, *AJDA* 2004, p. 551, note CANS ; Rev. jur. env. 2004, n°3, p. 281, note BUSSON. En l'espèce, le juge administratif reprend les missions énumérées par le Conseil Constitutionnel et insérés dans les statuts de la fédération pour décider « *que si ces statuts comportent des actions en faveur de la protection de la nature, ils les définissent comme étant destinées à concourir à la satisfaction d'objectifs principaux qui sont la défense des intérêts des chasseurs et de la pratique de la chasse* ».

<sup>332</sup> Article 5-1 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 : « *Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative* ».

<sup>333</sup> L'article 148 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ajoute l'activité de « *gestion de la faune sauvage* » aux activités exercées par les associations pouvant prétendre à l'agrément en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. L'article 14 de la loi n°2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse ajoute explicitement les fédérations nationales des chasseurs au rang des personnes morales étant éligibles à l'agrément. L'article 4 de la loi n°2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique complète le dispositif en y ajoutant « *les fédérations régionales des chasseurs, les fédérations interdépartementales des chasseurs* ».

<sup>334</sup> C. CANS, J.-P. MARKUS, « La chasse une activité protectrice de l'environnement par détermination de la loi ? », *AJDA* 2009, p. 973.

est affirmé dès l'article 2 de la loi n°84-512 du 29 juin 1984 *relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles* qui dispose que « *La préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général. La protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, activité à caractère social et économique, constitue le principal élément* ». Son article 4 indiquait que « *Les associations agréées de pêcheurs professionnels [...] contribuent à la surveillance de la pêche et participent à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques et à l'élaboration du schéma départemental de vocation piscicole en conformité avec les orientations de bassin définies par le ministre chargé de la pêche en eau douce. Elles collectent, pour ce qui les concerne, la taxe piscicole centralisée par le Conseil supérieur de la pêche en application de l'article 418* ». Le droit de la pêche entretient des similitudes frappantes avec le droit de la chasse. D'un point de vue institutionnel, elles n'ont fait que s'accroître avec notamment l'article 91 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre qui crée, par mimétisme avec le droit de la chasse, la fédération nationale de la pêche qui regroupe les fédérations départementales et interdépartementales des associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques. Les missions d'intérêt environnemental dévolues aux associations agréées de pêcheurs professionnels, rebaptisées à l'occasion de la loi du 30 décembre 2006 associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques, tout comme celles dévolues aux fédérations départementales qui les regroupent, bien que non consacrées explicitement par la jurisprudence en tant que missions de service public, peuvent être aisément identifiées comme telles par analogie au contentieux relatif à la chasse. Leur statut d'établissement d'utilité publique implique d'y voir des organismes privés chargés de missions de service public qui dépassent le cadre de l'intérêt collectif des pêcheurs<sup>335</sup>. L'insertion au sein de l'article L. 141-2 du code de l'environnement, des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et des associations agréées de pêcheurs professionnels au rang des personnes morales appelées à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement conforte leur rôle en matière de protection de

---

<sup>335</sup> A noter une manifestation jurisprudentielle sans équivoque de l'activité d'intérêt général assurée par les associations de pêche : C. Cass, crim, 8 mars 1995, n°93-85.409 : « *la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole ne concernent pas uniquement les riverains des cours d'eau ou les pêcheurs mais par leurs incidences économiques et sociales sont manifestement d'intérêt général ; que les associations agréées de pêche et de pisciculture ont pour mission d'organiser l'exercice de la pêche dans l'intérêt général et de contribuer ainsi à la préservation du patrimoine commun [...] l'obligation faite à tout pêcheur d'adhérer à une association agréée, sont justifiées par la protection des droits et libertés d'autrui, dont relève la préservation du patrimoine piscicole, œuvre d'intérêt général, assurée par la gestion organisée de ses ressources ;* ».

l'environnement. Et si l'absence de lobbying des organismes de pêche conduit à une absence de dispositions législatives spécifiques faisant de la pêche une activité de protection de la nature par détermination de la loi, cela n'enlève rien aux attributions de service public à caractère environnemental qui leur sont confiées. Activité de pêche et activité de chasse participent au maintien de l'équilibre écologique en régulant les espèces animales banales. Cette régulation est complétée par le droit des espèces nuisibles.

**160. Statut d'espèce nuisible et intérêt environnemental.** Le « *droit archétypal de la destruction des animaux nuisibles [est], dès son origine médiévale [...] pensé comme défense des hommes et des cultures* »<sup>336</sup>. Présent historiquement pour les espèces animales au sein du droit de la chasse<sup>337</sup> et de façon indépendante pour les espèces végétales, la destruction des espèces nuisibles avait donc pour finalité principale la protection des intérêts agricoles ainsi que le maintien de la sécurité et de la salubrité publiques. *Ab initio*, la finalité environnementale est absente des différents mécanismes juridiques de gestion des espèces nuisibles. Elle n'intervient que très postérieurement aux dispositifs initiaux et n'est pas généralisée à l'ensemble du droit des espèces nuisibles. Il convient à tout le moins de distinguer les espèces nuisibles aux cultures réglementées par le code rural des espèces nuisibles réglementées par le code de l'environnement au titre du droit de la chasse et par extension des espèces invasives au titre du droit de la pêche<sup>338</sup>.

Ainsi, pour la première catégorie, en se référant à la jurisprudence *Magnier*<sup>339</sup> on déduit que la création des groupements de défense contre les organismes nuisibles a pour finalité unique la défense de l'intérêt économique lié aux activités agricoles. La codification desdites dispositions législatives aux articles L. 252-1 et suivants du code rural qui ne font référence à aucune finalité environnementale démontre *a fortiori* qu'il convient de réfuter le caractère environnemental de ce service public administratif. On peut même avancer qu'il s'agit d'un service public administratif aux effets néfastes pour l'environnement<sup>340</sup>, sa mission consistant

---

<sup>336</sup> É. NAIM-GESBERT, « Espèce nuisible : donné ou construit », *Rev. jur. env.* 2014, n°3, p. 410.

<sup>337</sup> Cf. notamment : LOISEAU ; VERGÉ, *Loi sur la police de la chasse promulguée le 4 mai 1844*, Bureau de la Collection des Lois nouvelles Annotées, 1844, p. 7 : « *La chasse n'était plus ce qu'elle doit rester toujours, soit un moyen de défense contre les animaux nuisibles, soit un exercice et une distraction que la loi doit contenir dans de sages limites* ».

<sup>338</sup> Article L. 432-10 du code de l'environnement qui interdit l'introduction d'espèces susceptibles de provoquer des déséquilibres écologiques.

<sup>339</sup> CE, 13 janvier 1961, *Magnier* : *Rec. CE*, p. 33, *RDP* 1961, p. 155, *Concl. FOURNIER* ; *AJDA* 1961, p. 142, note C.-P. Il est fait mention dans la décision de la finalité d'un intérêt lié à l'économie nationale : « *les circonstances qui rendent nécessaires l'intervention de la puissance publique pour organiser, dans l'intérêt de l'économie nationale, la protection des végétaux contre les parasites et les petits animaux qui les menacent* ».

<sup>340</sup> A noter d'ailleurs, qu'il est encadré en tant que tel par la réglementation du code de l'environnement relative aux produits chimiques, biocides et substances à l'état nanoparticulaire.

à combattre les ennemis des végétaux ou des produits végétaux selon une fin utilitariste générant des pollutions environnementales: « *organiser la lutte de manière généralisée et synchronisée à l'aide de produits insecticides ou anticryptogamiques* »<sup>341</sup>.

L'état du droit est différent pour la seconde catégorie incarnée par la police des espèces nuisibles prévue aux articles L. 427-1 et suivant du code de l'environnement. Le statut d'espèce nuisible s'établit sur la base d'un système de listes dont les motifs de classement sont énoncés par l'article R. 427-6 dans l'ordre suivant : l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, la protection de la flore et de la faune, la prévention des dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles, ou à d'autres formes de propriété<sup>342</sup>. Après une préservation pour motif d'ordre public à rapprocher des pouvoirs de police du maire pour les animaux malfaisants et féroces<sup>343</sup> et pour les battues administratives<sup>344</sup>, le service public de destruction des espèces nuisibles peut se fonder sur des motifs d'ordre écologique liés aux perturbations importantes d'une espèce sur d'autres espèces ou au caractère par trop invasif de certaines espèces pour l'écosystème. La mauvaise régulation, du fait de l'excès de population ou de la destruction d'espèces indument qualifiées de nuisibles induit une rupture dans l'équilibre tant écologique qu'agro-sylvo-cynégétique susceptible d'engager la responsabilité de l'État<sup>345</sup>. Le contrôle du peuplement des espèces s'étend aussi à la police spéciale des organismes génétiquement modifiés qui appréhende cette problématique sous l'angle du risque sanitaire et environnemental en établissant un régime relatif à l'utilisation confinée et un autre relatif à la dissémination volontaire. Présent en filigrane dans les activités de chasse, pêche, destruction des espèces nuisibles et OGM, l'intérêt environnemental propre au droit des espèces devient fondamental dès que l'on aborde le statut d'espèce protégée et les autres mécanismes de protection des espèces prévus au titre 1<sup>er</sup> du livre IV du code de l'environnement relatif au patrimoine naturel.

**161. Statut d'espèce protégée, réseau natura 2000 et intérêt environnemental.** À intérêt environnemental de gradation moyenne, le droit de l'environnement organise une

---

<sup>341</sup> É. NAIM-GESBERT, « Espèce nuisible : donné ou construit », *Rev. jur. env.* 2014, n°3, p. 409.

<sup>342</sup> Le décret n°88-940 du 30 novembre 1988 *relatif à la destruction des animaux classés nuisibles en application de l'article 393 du code rural* faisait apparaître trois critères énoncés comme suit : l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, la prévention des dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles la protection de la flore et de la faune. Le décret n°2012-402 du 23 mars 2012 *relatif aux espèces d'animaux classés nuisibles* inverse l'ordre des priorités en positionnant l'intérêt de protection de la flore et de la faune en deuxième place.

<sup>343</sup> L.2112-2 7° du code général des collectivités territoriales.

<sup>344</sup> L. 2122-21, 9° du code général des collectivités territoriales.

<sup>345</sup> CAA Lyon, 6 mai 2010, ASPAS, req. n°08LY00917; CAA Nancy, 22 mars 2010, MEEDDAAT, req. n°08NC00735.



gestion des espèces impliquant un prélèvement raisonnable. À intérêt environnemental de gradation forte, le droit de l'environnement organise une préservation des espèces fondée principalement sur des restrictions. Ainsi en dispose l'article L. 411-1 du code de l'environnement en protégeant les sites d'intérêt géologique, les habitats naturels, les espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et leurs habitats dès lors qu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel le justifient. Les restrictions sont complétées par une politique dynamique résidant dans des documents de gestion : les plans nationaux d'action. Cet intérêt environnemental innommé est dévoilé par le service public de recensement des richesses écologiques, faunistiques, floristiques géologiques, minéralogiques et paléontologiques dénommé « inventaire du patrimoine naturel ». Il est assuré par l'État et conduit sous la responsabilité scientifique du muséum d'histoire naturelle<sup>346</sup>. Ce dernier est épaulé par les conservatoires botaniques nationaux qui sont des personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public contribuant à la connaissance et à la conservation de la nature dans les domaines de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels<sup>347</sup>. Les litiges survenant lors de cet inventaire sont considérés comme des dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics par détermination de la loi<sup>348</sup>. À cela, il faut mentionner les sites natura 2000 issus du droit de l'Union européenne et qui instituent des zones spéciales de conservation<sup>349</sup> et des zones de protection spéciales<sup>350</sup> sur tout le territoire européen. Ces zones font l'objet de mesures destinées à conserver ou rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages afin de créer un réseau écologique européen<sup>351</sup>. Chaque site natura 2000 fait l'objet d'un document d'objectifs élaboré et mis en œuvre par une personne publique<sup>352</sup>.

**162. Espaces naturels et espèces sauvages sont au cœur du service public environnemental.** Au plus près de l'intérêt environnemental, les services publics de gestion des espaces et des espèces naturels tendent à assurer le maintien d'un équilibre écologique

---

<sup>346</sup> L. 411-5 du code de l'environnement.

<sup>347</sup> L. 414-10 du code de l'environnement.

<sup>348</sup> L. 411-5 du code de l'environnement. Leur est applicable le régime juridique prévu par la loi du 9 décembre 1892 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics* renforçant la qualification de service public desdites missions.

<sup>349</sup> Directive n°92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*.

<sup>350</sup> Directive n°79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 *concernant la conservation des oiseaux sauvages* remplacée par la directive 2009/147/CEE du 30 novembre 2009.

<sup>351</sup> L. 414-1 du code de l'environnement.

<sup>352</sup> L. 414-2 du code de l'environnement.

composant avec les autres intérêts généraux en présence. Il en résulte une démarcation plus ou moins franche entre intérêts respectifs rendant délicate la recherche des services publics environnementaux. Les jurisprudences sur les services publics forestiers sont illustratives. En reconnaissant les missions de service public environnemental, elles entraînent dans leur sillage les réglementations gravitant autour telles que le droit des espaces boisés et le droit du littoral. *A fortiori*, les mécanismes d'intérêt environnemental poursuivent le même dessein : espace naturel sensible, parc national, réserve naturelle...

Autre domaine, l'activité de chasse emprunte un chemin plus sinueux résultant d'une difficile démarcation entre le caractère récréatif de l'activité et son apport pour la protection de l'environnement. Cette démarcation s'est opérée en jurisprudence avant que le législateur n'intervienne pour consacrer l'intérêt environnemental de la pratique de la chasse. Discuté, l'intérêt environnemental des missions de service public réalisées par ces institutions est toutefois réel. Il impose par analogie de tirer des conséquences identiques sur le droit de la pêche ainsi que sur le droit des espèces nuisibles. Au cœur de la notion de service public environnemental, droit des espaces naturels et des espèces naturelles ne pourraient parvenir à atteindre l'équilibre écologique sans l'appui des services publics de prévention des pollutions, risques et nuisances.

## **§2. LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE DANS LES SERVICES PUBLICS DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS, RISQUES ET NUISANCES**

**163. Une perception environnementale d'arrière-plan.** La prévention des pollutions, risques et nuisances est difficilement sécable de la protection des espaces naturels et des espèces. Cela relève de l'évidence : pas de protection de la ressource piscicole sans protection des cours d'eau contre la pollution. Pourtant, le rattachement tardif de ce droit éparé à la problématique environnementale (2000), par opposition au regroupement intermédiaire du droit de la protection de la nature sous le code rural (1990), atteste que la fin d'intérêt environnemental est moins perceptible qu'en matière d'espaces et d'espèces naturels.

La prévention des pollutions contre les milieux physiques —eau, sol, air— intervient avant tout dans un souci d'ordre anthropocentrique. Salubrité et sécurité publiques sont les maîtres mots d'une politique impliquant en premier lieu l'exécution de services publics traditionnels. De par leur reconnaissance textuelle, il convient de partir de ceux-là pour démontrer leur environnementalisation et y assimiler les politiques qui les complètent. Aussi nous étudierons l'environnementalisation des services publics de gestion de l'eau et des déchets auxquels nous

rattachons par extension la problématique des risques naturels et technologiques (A) avant d'étudier l'environnementalisation des services publics de l'énergie et des transports regroupés au sein du service public de protection de l'air et de l'atmosphère auxquels nous adjoignons la problématique connexe des nuisances sonores (B).

**A. LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET LES SERVICES PUBLICS DE GESTION DE L'EAU ET DES DÉCHETS, DES RISQUES NATURELS, DES RISQUES TECHNOLOGIQUES.**

**164. La finalité de salubrité publique ignore la finalité environnementale.** Tant que les services publics de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets ménagers n'ont pour objectif que d'assurer des missions de santé publique, leur rôle est réduit à la satisfaction de leurs usagers. Les préoccupations portant sur la préservation de la faune, de la flore ou des ressources naturelles leur sont indifférentes, si ce n'est que par rapport aux impacts que la gestion de ces services publics peut générer sur leur propre pérennité (épuisement de la ressource) ou sur les autres intérêts de leurs usagers (trouble de voisinage). Leur récupération environnementale a pour conséquence d'élargir leur champ d'application pour prendre en compte les effets de ces services publics sur l'environnement en général. À une politique purement anthropocentrique liée à la finalité de salubrité publique poursuivie se substitue une politique plus ouverte aux éléments de l'environnement. De cette ouverture, des finalités d'une nature différente s'adjoignent aux services publics de salubrité publique telles que celles visant à la préservation de la ressource ou à la limitation des répercussions négatives de son utilisation sur le milieu naturel. Espèce invasive, le droit de l'environnement altère la logique initiale des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement (1) et des services publics d'élimination des déchets (2) par l'adjonction de missions d'intérêt environnemental.

**1. L'environnementalisation des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.**

**165. Les intérêts généraux attachés à la gestion de l'eau.** L'ouverture des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement à la finalité environnementale s'est réalisée progressivement. Ils constituent les deux volets d'une finalité *ab initio* de salubrité publique ; la lutte contre la pollution de l'eau étant prise en compte avant tout dans un objectif

de meilleure potabilité de l'eau<sup>353</sup>. L'un n'allant pas sans l'autre, car « *la pérennité des usages sanitaires de l'eau a toujours été reliée à la qualité des milieux naturels aquatiques, qui fournissent la matière première indispensable à la sédentarisation des populations humaines et aux développements de leurs activités* »<sup>354</sup>. L'usage sanitaire de l'eau induit par le service public de distribution d'eau potable n'est toutefois qu'un usage parmi d'autres (agriculture, navigation, pêche...) traduisant l'idée selon laquelle il n'existe pas un droit de l'eau fondé sur une finalité environnementale, mais un droit des eaux<sup>355</sup> dépendant largement de la finalité des multiples réglementations qui s'y appliquent. Néanmoins, le droit de l'environnement va « *surimposer plutôt que substituer* »<sup>356</sup> une politique de l'eau entendue globalement créant ainsi « *un droit de l'eau à la visée écosystémique* »<sup>357</sup>.

**166. Des services publics de distribution d'eau et d'assainissement à une gestion environnementale de l'eau.** Les services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement vont se retrouver englobés dans une politique globale de l'eau instituée en premier lieu par la grande loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 *relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution* qualifiée à juste titre de première loi d'intégration<sup>358</sup>. Le principe de gestion équilibrée de la ressource y fait irruption en filigrane dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi qui indique que la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération doit prendre en compte toutes sortes d'intérêts généraux : « *l'alimentation en eau potable des populations et de la santé publique ; [...] agriculture [...] industrie [...] transports [...] toutes autres activités humaines d'intérêt général [...] vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole [...] loisirs [...] sports nautiques [...] la protection des [...]* ». Au regard de cette énumération, on constate que l'alimentation en eau potable des

---

<sup>353</sup> M. DESPAX, *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, Paris, Litec, 1968.

<sup>354</sup> P. BOYER, *Usage sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine*, JCl. Environnement et développement durable, fasc. 617, décembre 2003, n°26.

<sup>355</sup> J. BARALE, « Le régime juridique de l'eau, richesse nationale (loi du 16 décembre 1964) », *RDP* 1965, p. 564. L'auteur affirme que : « *Le régime juridique de l'eau n'existe pas car l'eau n'a pas d'existence juridique, les textes, les décisions de justice, les auteurs ignorent l'eau, ils connaissent que les eaux* ».

<sup>356</sup> *Mutatis mutandis* expression empruntée à P. CALAME, préface, in M. LORIFERNE (ss-dir.), *quarante ans de politique de l'eau en France*, Economica, 1987, p.14.

<sup>357</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant et Vunpress, 1999, p. 120. Cf. aussi pour une étude plus récente retraçant cette évolution en intégrant la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 et les concepts écologiques qu'elle développe : P. LAVARDE et A. DELAUNAY, *Science et élaboration du droit de l'eau*, in Conseil d'Etat, *l'eau et son droit*, EDCE 2010, p. 537. cf. pour une étude d'ensemble : A. FARINETTI, *La protection juridique des cours d'eau. Contribution à une réflexion sur l'appréhension des objets complexes*, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2010, 806. P.

<sup>358</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Université Lyon III, 1993, p. 185 et suivantes.

populations constitue l'objectif prépondérant de la loi, la préservation de la vie biologique étant un intérêt subalterne intervenant après ceux liés aux activités humaines. Néanmoins, la loi esquisse les méthodes de gestion écologique de l'eau en imposant la mise en place d'un inventaire de l'état des cours d'eau, le respect d'objectifs de qualité et de quantité de l'eau, la création des bassins hydrographiques et la mise en place des redevances assises sur le principe du pollueur payeur.

La directive du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (75/440/ CEE) traduit cette environnementalisation croissante de la protection du milieu aquatique spécifiquement pour le domaine de l'eau potable. Elle prévoit en son article 4 l'obligation pour les États membres de prendre « les dispositions nécessaires pour assurer une amélioration continue de l'environnement » ce qui se concrétise par l'adoption « d'un plan d'action organique comprenant un calendrier pour l'assainissement des eaux superficielles » en vue d'obtenir « des améliorations substantielles [...] au cours des dix prochaines années dans le cadre des programmes nationaux. ». L'article 7 précise enfin que « l'application des dispositions prises en vertu de la présente directive ne peut en aucun cas avoir pour effet de permettre d'accroître directement ou indirectement la dégradation de la qualité actuelle des eaux superficielles ».

Au niveau national, la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 *sur l'eau* approfondit la dynamique en réaffirmant nettement le principe de gestion équilibrée de l'eau<sup>359</sup>. L'eau constitue, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi, « *un patrimoine commun de la nation* » impliquant que « *sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable* » se fassent « *dans le respect des « équilibres naturels* ». L'article 2 matérialise le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau dont l'objectif est, en premier lieu, d'assurer « *la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides* » ainsi que « *la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux* » et, en deuxième lieu, de permettre la valorisation économique de cette ressource en conciliant « *les exigences : – de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ; - de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; - de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées* ». Le changement de l'ordre des

---

<sup>359</sup> J. SIRONNEAU, « La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée », *Rev. jur. env.* 1992, n°2, p. 137.

priorités entre la loi de 1964 et la loi de 1992 est manifeste de ce mouvement d'environnementalisation de la gestion de l'eau. L'entrée des termes « *écosystèmes aquatiques* » dans l'ordonnancement juridique aussi. Les dispositions liées au service public de l'eau potable et de l'assainissement sont devancées par l'intérêt environnemental. Le législateur prend toutefois le soin de consacrer un chapitre spécifique à ces services publics dans lequel il reconnaît expressément l'obligation communale d'assurer le service public de l'assainissement<sup>360</sup> géré financièrement en service public industriel et commercial, autrement dit conformément au principe du pollueur-payeur afin de permettre une gestion économe de la ressource (cf. *infra* §492 ).

Sensiblement à la même période, le droit de l'Union européenne imposera par la fondamentale directive 91/271/CE du Conseil, du 21 mai 1991, *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires* une politique ambitieuse d'assainissement conforme au respect des milieux aquatiques. Toujours au niveau du droit de l'Union européenne, une directive fondamentale — car appréhendant l'eau de manière globale — va instituer des objectifs de qualité et de quantité de la ressource, dont le fameux objectif de « *bon état écologique* »<sup>361</sup> qui devient la pierre angulaire de cette réglementation.

Ensuite, la loi du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques*<sup>362</sup> prolonge le mouvement déjà bien initié en consacrant un droit à l'eau basé essentiellement sur le service public de distribution d'eau : « *l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* »<sup>363</sup>. Les services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement sont quelque peu modifiés. La loi redéfinit le champ d'application du service public d'eau potable et ajoute un nouveau service public nécessaire à une gestion économe de la ressource : « *le service de collecte, transport, stockage et traitement des eaux pluviales* »<sup>364</sup>. Ce dernier fera l'objet de précisions quant à son régime dans le cadre de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* qui modifie

---

<sup>360</sup> Article 35 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 relative à l'eau.

<sup>361</sup> Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (dite DCE).

<sup>362</sup> Sur un lien entre la directive DCE et la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : P. THIEFFRY, *La directive cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre ... au fil de l'eau*, AJDA 2007, p. 1177.

Pour un commentaire général de la loi cf. entre autres : S. CAUDAL et P. JANIN, *La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : entre volontarisme et renoncement*, Dr. Adm. Avril 2007, étude n°5.

<sup>363</sup> Article L. 210-1 al 2 du code de l'environnement.

<sup>364</sup> PH. BILLET, « Principales disposition de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant les collectivités », JCP A 2007, n°1, act. n°1 ; L. RICHER, « Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau. La loi à la traîne de la jurisprudence », AJDA 2007, p. 1168.

par la même occasion certaines dispositions portant sur les services publics d'eau potable et d'assainissement. Il intervient en complément du zonage lié à l'assainissement collectif en vue de recycler l'eau et de parer aux risques naturels liés à l'imperméabilisation des sols.

**167. Gestion environnementale de l'eau et risques naturels.** D'une manière générale l'artificialisation des sols par une urbanisation intensive tout comme celle générée par des défrichements non contrôlés multiplie les risques liés aux inondations. Prise en compte à l'origine par les plans des surfaces submersibles<sup>365</sup> puis au sein des plans de prévention des risques naturels<sup>366</sup>, la gestion des risques d'inondation a fait l'objet d'une politique spécifique imposée tant par le droit de l'Union européenne<sup>367</sup> que par les événements malheureux de la tempête Xynthia<sup>368</sup>. Par conséquent, les lois grenelles<sup>369</sup> établissent une politique de gestion du risque d'inondation comprenant évaluation préliminaire de ces risques au sein de chaque bassin hydrographique<sup>370</sup>, une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation<sup>371</sup>, une identification des territoires à risque d'inondation<sup>372</sup>, des cartes des surfaces inondables et cartes des risques d'inondations<sup>373</sup>, des plans de gestion des risques d'inondation au sein des territoires à risques<sup>374</sup> et des stratégies locales de gestion des risques d'inondations<sup>375</sup>.

Le législateur opte pour une approche intégrée au sein de la politique globale de l'eau et de gestion du littoral<sup>376</sup>. Les interactions avec les documents de gestion de l'eau existants se concentrent autour du plan de gestion des risques d'inondation qui doit être compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ainsi qu'avec les objectifs environnementaux des plans d'action pour le

---

<sup>365</sup> Article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935 codifié aux articles 48 à 54 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

<sup>366</sup> Article 41 à 45 de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. Le contenu a été sensiblement modifié par la loi Barnier du 2 février 1995 (Cf. CARTRON, « Les plans de prévention des risques : Quelle amélioration du dispositif juridique de prévention », *Rev. jur. env.* 1995, n°2, p. 247 ; H. LEGRAND, « La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels », *RFDA* 1996, p. 228). La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels majeurs a ensuite amplifié le dispositif en instituant plusieurs possibilités d'intervention de la personne publique : servitudes, zone de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, zone de mobilité des cours d'eau, schéma directeurs de prévention des crues.

<sup>367</sup> La transposition de la directive 2007/60/CE en date du 23 octobre 2007 *relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation*.

<sup>368</sup> P. LE LOUARN, « La tempête Xynthia révélateur des insuffisances du droit », *JCP G* 2011, n°19, p. 940-948.

<sup>369</sup> Article 44 de la loi du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* et articles 221 et suivants de la loi du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

<sup>370</sup> L. 566-3 du code de l'environnement.

<sup>371</sup> L. 566-4 du code de l'environnement.

<sup>372</sup> L. 566-5 du code de l'environnement.

<sup>373</sup> L. 566-6 du code de l'environnement.

<sup>374</sup> L. 566-7 du code de l'environnement.

<sup>375</sup> L. 566-8 du code de l'environnement.

<sup>376</sup> A. VAN LANG, « L'émergence d'une approche intégrée du risque d'inondation », *AJDA* 2012, p. 1320.

milieu marin<sup>377</sup>. À l'inverse, les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation tout comme les schémas de cohérence territoriale<sup>378</sup> et les plans locaux d'urbanisme<sup>379</sup>. Cette approche intégrée manifeste une prise en compte soutenue de l'enjeu environnemental dans la gestion du risque d'inondation suggérant l'existence de missions de service public d'intérêt environnemental s'inscrivant dans le plus vaste dessein de gestion du risque naturel<sup>380</sup>. Objet complexe, l'eau nécessite une politique d'ensemble au sein de laquelle figurent les services publics d'eau potable et d'assainissement. Cela ne saurait être suffisant pour leur octroyer le label environnemental.

**168. Les finalités environnementales des services publics de l'eau : gestion économe de la ressource et réduction croissante des pollutions directes et diffuses.** Deux objectifs fondamentaux viennent modifier la logique de ces services publics traditionnels : l'idée d'une gestion économe de la ressource et l'idée d'une réduction croissante des pollutions directes et diffuses. En ce sens le service public d'eau potable exige en amont une protection des points de captages<sup>381</sup> et en aval une amélioration du réseau de distribution d'eau pour éviter toute perte importante en eau<sup>382</sup>. L'ensemble du dispositif est financé conformément au principe du pollueur-payeur, ce qui se traduit par l'attribution législative du statut de service public industriel et commercial. De même le service public d'assainissement a pour vocation un recyclage des eaux usées afin de ne pas polluer le milieu naturel. Cette logique de recyclage

---

<sup>377</sup> L. 566-7, 4° du code de l'environnement.

<sup>378</sup> L. 122-1-13 du code de l'urbanisme.

<sup>379</sup> L. 123-1-10 du code de l'urbanisme.

<sup>380</sup> Le droit forestier avec le statut de forêt de protection et la jurisprudence *Guidicelli* sur le service public de défense de la forêt contre les incendies ouvre la voie d'une telle reconnaissance. Il n'y a pas lieu d'analyser différemment l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles qui implique des mesures de prévention, protection, de sauvegarde à la charge des personnes publiques allant au delà des seuls espaces boisés. A titre d'illustration sur la qualification de service public, Cf. CE, 16 juin 1989, *M et Mme X c/ Etat, Département de l'Isère et Commune de Morte*, req. n°59552. Ni l'Etat ni la commune n'ont commis de faute susceptible d'engager leur responsabilité en n'ayant pas mis en œuvre ni la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels ni les travaux nécessaires à prévenir le risque d'avalanche. Les abstrats de la décision assimilent l'exercice de la police de l'urbanisme et de la police de la sécurité publique à des activités des services publics. La finalité environnementale reste éclipée par celle de sécurité publique comme en atteste la décision CE, 29 janvier 2014, *M. et Mme B...A... c/ Préfet des Alpes Maritimes*, req. n°356085, *Envir.* 2014, n°4, p. 32, note P. TROUILLY ; *JCP A* 2014, n°13, p. 25, note S. DEFIX. En l'espèce, le juge administratif considère que « *Les plans de prévention des risques naturels prévisibles ainsi définis par le législateur ont pour finalité d'assurer la protection civile des populations contre les risques naturels* » et à ce titre ne font pas partie des documents soumis à évaluation environnementale.

<sup>381</sup> Article 107 de la loi n°2010- 788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*

<sup>382</sup> Article 161 de la loi n°2010- 788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* qui prévoit l'obligation pour les communes d'établir, dans le cadre du schéma de distribution d'eau potable, un plan d'action doté d'un plan pluriannuel d'investissement de travaux d'amélioration du réseau lorsque le taux de perte en eau du réseau s'avère important.



induit la récupération des boues de station d'épuration et leur retraitement éventuel en tant que déchets dans le cadre d'une politique d'épandage agricole<sup>383</sup> nécessairement en accord écologique avec la capacité d'absorption du milieu et le maintien de la qualité de l'eau et des milieux aquatique. Elle est complétée par le développement du service public de récupération des eaux pluviales urbaines.

**169. Des finalités environnementales à densité variable.** Le service public d'eau potable et le service public d'assainissement ne jouent pas le même rôle dans la prévention des pollutions et nuisances. L'intérêt environnemental du service public d'eau potable est limité car l'optique sanitaire est prépondérante. Si la protection des points de captage lutte contre la pollution de l'eau, elle est cantonnée à un périmètre précis d'un cours d'eau en vue d'assurer l'intérêt sanitaire de distribution d'eau potable. En réalité la prévention des pollutions et des nuisances se joue en amont du service public d'eau potable par la recherche du bon état écologique de l'eau. Celui-ci est réalisé par d'autres institutions telles les agences de l'eau qui financent leurs actions visant à favoriser une « *gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable et la gestion des crues* »<sup>384</sup> notamment par les redevances qu'elles perçoivent des usagers du service public de gestion de l'eau<sup>385</sup>.

Il en va différemment du service public d'assainissement qui, de par son perfectionnement, est l'outil indispensable de prévention des nuisances générées par l'usage de l'eau domestique. En contrôlant par une police administrative spéciale le respect des dispositifs d'assainissement non collectif et en restituant par les stations d'épuration autant que faire se peut au milieu naturel une partie de ce qui a été prélevé voir même en enrichissant les sols de matières organiques par l'épandage des boues d'épuration, ce service public a une connotation environnementale marquée en instituant un cycle vertueux du recyclage car complet.

## **2. L'environnementalisation du service public d'élimination des déchets.**

**170. D'une finalité de salubrité publique à une finalité de gestion économe des matières premières.** L'évolution environnementale du service public de gestion des déchets ménagers poursuit les mêmes objectifs que celle relative aux services publics de distribution de l'eau et d'assainissement : gestion économe de la ressource et réduction croissante des

---

<sup>383</sup> Article R. 211-25 et suivants du code de l'environnement.

<sup>384</sup> L. 213-8-1 du code de l'environnement.

<sup>385</sup> L. 213-10-3 du code de l'environnement.

pollutions<sup>386</sup>. Le caractère écologique du service public de gestion des déchets ménagers est toutefois plus prégnant<sup>387</sup>, et ce dès son institution. Ainsi la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 *relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux* instituait en son article 12 la compétence obligatoire des communes et groupement pour la gestion du service public d'élimination des déchets ménagers<sup>388</sup> et posait en son article 2 comme principe général une gestion des déchets susceptible d'éviter tout effet néfaste sur l'environnement. La lettre de l'article était résolument tournée vers la prise en charge des problématiques environnementales : « *toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader des sites et paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets* ». Y était esquissé ensuite en son alinéa 2 une hiérarchie de traitement des déchets en vue d'une récupération maximale des matériaux : « *L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaire à la récupération des matériaux réutilisables ou de l'énergie* ». Les articles 5 et 6 préoyaient une obligation aux producteurs, importateurs ou fabricants de prêter leur concours à la gestion des déchets que l'on constate conforme au principe du pollueur-payeur qui se généralisera par la mise en place de filière à « Responsabilité élargie au producteur ». Exactement à la même date, était adoptée au niveau communautaire la directive n°75/442/CE du 15 juillet 1975 qui prévoyait sensiblement les mêmes choses dont le principe d'élimination des déchets de façon satisfaisante pour l'environnement<sup>389</sup>, la récupération des matériaux avec une esquisse de la hiérarchie de traitement un peu plus élaborée<sup>390</sup> que celle établie au niveau national ou encore

---

<sup>386</sup> Pour une description l'évolution du droit des déchets : PH. BILLET et J. FROMAGEAU (ss-dir.), *1975-2005 : 30 ans de droit des déchets*, BDEI 2006, n°3, suppl.

<sup>387</sup> La prégnance du caractère écologique du service public de gestion des déchets ménagers trouve un écho normatif dans le code de l'environnement puisqu'à la différence des services publics d'eau et d'assainissement qui trouvent place par quelques dispositions éparses au sein du titre plus général sur l'eau et les milieux aquatiques, le service public de gestion des déchets fait l'objet de multiples développements dans le cadre d'un titre « déchets » qui a vocation à s'appliquer dans une très large mesure audit service public.

<sup>388</sup> P. DELVOLVÉ, « Les collectivités locales et les déchets », *Droit et Ville*, n° 6, 1978, p. 185.

<sup>389</sup> L'article 4 de la directive dispose : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et notamment: - sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol ni pour la faune et la flore, - sans provoquer d'inconvénients par le bruit ou les odeurs, - sans porter atteinte aux sites et aux paysages* ».

<sup>390</sup> L'article 3 de la directive dispose : « *Les États membres prennent les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets* ».

l'affirmation expresse de l'application du principe du pollueur-payeur<sup>391</sup>. Tous les ingrédients d'une gestion environnementale du service public de gestion des déchets ménagers y sont. Les réglementations ultérieures ne feront que parfaire le dispositif.

Ainsi, la directive 91/156 hiérarchise véritablement les opérations d'élimination des déchets en indiquant expressément dans son article 3 que les États membres promeuvent « *en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité* » et « *en deuxième lieu : - la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires ou – l'utilisation des déchets comme source d'énergie* ». Pour ce faire est instauré un système de planification<sup>392</sup>. La loi n°92-646 du 13 juillet 1992 *relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* retranscrit les dispositions de la directive en ajoutant aux objectifs initiaux de la loi de 1975 les objectifs de prévention et de réduction de la production des déchets et de leur nocivité et en instituant un système de planification en la matière. Parmi les différents plans, un plan concerne spécifiquement les déchets ménagers, concrétisant les objectifs poursuivis pour le service public de gestion des déchets ménagers. Il en constitue le cadre puisqu'il fixe depuis une ordonnance n°2003-1212 du 18 décembre 2003 l'étendue des prestations afférentes aux services publics de gestion des déchets ménagers<sup>393</sup>. L'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets* substitue à l'appellation « plan d'élimination » celle de « plan de prévention et de gestion des déchets » attestant d'une finalité environnementale accrue de ce document impliquant de rebaptiser le service public d'élimination des déchets ménagers — incluant collecte et traitement — de service public de prévention et de gestion des déchets. La loi n°2015-911 du 7 août 2015 portant *nouvelle organisation territoriale de la République* (loi dite « NOTRe ») simplifie ce cadre en regroupant les différents documents de planification locaux<sup>394</sup> sous un document unique à l'échelon régional — le plan régional de prévention et de la gestion des déchets<sup>395</sup> — qui a

---

<sup>391</sup> Le dernier considérant de la directive dispose : « *considérant que la partie des coûts non couverte par la valorisation des déchets doit être supportée conformément au principe dit du « pollueur-payeur »* ».

<sup>392</sup> Article 7 de la directive 91/156 du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE *relative aux déchets*.

<sup>393</sup> Article L.2224-15 du code général des collectivités territoriales

<sup>394</sup> Les plans régionaux et interrégionaux et départementaux et interdépartementaux de gestion des déchets, industriels spéciaux (article. L. 541-13 du code de l'environnement, ancien), ménagers et assimilés (C. env., article L. 541-14 du code de l'environnement, ancien) ou issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (article L. 541-14-1 du code de l'environnement, ancien).

<sup>395</sup> PH. BILLET, « Les déchets dans la loi NOTRe », *Rev. EEI* 2016, n°1, comm. 6

vocation à être absorbé au sein du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET)<sup>396</sup>.

L'évolution de la réglementation communautaire va se traduire par des objectifs chiffrés correspondant à chaque étape de la hiérarchie de traitement des déchets, ce qui impactera directement la gestion du service public. C'est plus particulièrement la directive n°2008/98/CE du parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 *relative aux déchets et abrogeant certaines directives* qui affine la hiérarchie de traitement des déchets et prévoit des objectifs chiffrés de valorisation des déchets dans l'objectif de « *tendre vers une société du recyclage avec un niveau élevé de rendement des ressources* »<sup>397</sup> tout en ne négligeant pas l'objectif de « *meilleur résultat global sur le plan de l'environnement* » qui peut justifier qu'un État membre s'écarte quelque peu de la hiérarchie fixée<sup>398</sup>.

Au niveau national, la loi n°2009-967 *de programmation relative la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* (loi dite grenelle 1) reprend différents objectifs chiffrés en son article 46 : réduction de 15% de déchets enfouis d'ici fin 2012 ; réduction de la production d'ordures ménagères de 7% par habitant pendant les 5 prochaines années ; atteindre un taux de recyclage matière et organique des déchets ménagers de 35% en 2012 et de 45% en 2015 ou encore atteindre un taux de recyclage de 75% des déchets d'emballage dès 2012<sup>399</sup>.

Parce que les objectifs ne peuvent être atteints qu'avec la participation des usagers du service public de gestion des déchets ménagers, la loi dite Grenelle 1 impose une application du principe du pollueur-payeur aux usagers, en sus de celle prévue à l'encontre des producteurs, *via* l'instauration d'une redevance incitative ou d'une taxe dite incitative aux gestes de prévention et de recyclage assise sur le volume, le poids et/ou la fréquence de ramassage des déchets<sup>400</sup>. La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* complète le dispositif en généralisant le principe de l'institution des filières dites Responsabilité Élargie au Producteur (REP) et en concrétisant le renforcement des objectifs assignés à la planification. Le dispositif n'est toutefois véritablement opérationnel et complet qu'avec l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets*.

---

<sup>396</sup> Article L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

<sup>397</sup> Article 11, 2° « réemploi et recyclage ».

<sup>398</sup> Article 4, 2° « hiérarchie des déchets ».

<sup>399</sup> V. FONTAINE, « Quelle place pour les déchets dans la loi Grenelle I ? », *BDEI*, sept. 2009, 13.

<sup>400</sup> N. DONATI et B. EGLIE-RICHTERS, « La mise en œuvre d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite « incitative » dans la loi du 3 août 2009 dite « loi Grenelle 1 » », *JCP A*, 2009, n°48, 2276.

L'environnementalisation du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers est des plus réelles. Encadré par le plan de gestion des déchets non dangereux, le service public de gestion des déchets ménagers vise en effet davantage à assurer un niveau de protection élevé de l'environnement en participant à la mise en place d'une société européenne du recyclage qu'à assurer une finalité de salubrité publique.

**171. Vers la promotion d'une économie circulaire.** La loi n°2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* fait du droit des déchets un pilier pour la construction d'un nouveau modèle économique plus vertueux sur le plan environnemental : l'économie circulaire. Ce concept fait son entrée au rang des principes généraux dans le code de l'environnement — l'article L. 110-1-1 du code de l'environnement — et irrigue l'ensemble du droit des déchets. En effet, reflet de notre société de consommation, la production de déchets ne peut être limitée qu'en modifiant nos modes de vie, ce à quoi tend l'instauration d'une économie circulaire. Il convient, avec l'article L. 110-1-1 du code de l'environnement de « *dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets* ».

Inscrit dans une finalité allant au-delà de l'instauration d'une société du recyclage, le droit des déchets s'environnementalise davantage. Les dispositions générales relatives au titre IV déchets indiquent que « *la politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un levier essentiel de la transition vers une économie circulaire* » et fixe des objectifs chiffrés de manière à respecter la hiérarchie de traitement des déchets : réduire de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés par habitant en 2020 par rapport à 2010 ; augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55% en 2020 et 65% en 2025 des déchets non dangereux non inertes; valoriser sous forme de matière 70% des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020 ; réduire de 30% les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010 et de 50% ; réduire de 50% les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché avant 2020<sup>401</sup>. Sont reconnus le

---

<sup>401</sup> Article L. 541-1 du code de l'environnement.

principe d'autosuffisance visant à disposer, à l'échelle territoriale pertinente, d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination de déchets ultimes<sup>402</sup> et le principe de proximité consistant à assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production<sup>403</sup>. Ces objectifs nationaux sont déclinés par le service public de prévention et de gestion des déchets ménagers qui se doit de « *progresser dans le développement du tri à la source des déchets organiques, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs de déchets avant 2025* »<sup>404</sup> et de définir « *des solutions techniques de compostage de proximité ou de collecte séparée des biodéchets* »<sup>405</sup>.

**172. Des missions de service public difficilement sécables du point de vue de l'intérêt environnemental.** Le service public de prévention et de gestion des déchets ménagers inclut les missions de collecte et de traitement. On peut raisonnablement penser que la mission de service public de collecte a un intérêt environnemental moindre que la mission de service public de traitement des déchets. L'étude du droit des déchets l'a démontré, si ce n'est à travers le principe de proximité impliquant de gérer les déchets au plus près du lieu de production<sup>406</sup>, la collecte des déchets ménagers n'entre pas véritablement dans la dynamique d'intérêt environnemental poursuivie par la politique de gestion des déchets. En somme, l'essentiel de la prévention et de la lutte contre les pollutions et les nuisances est à chercher dans la compétence traitement des déchets ménagers qui se doit de respecter la hiérarchie de traitement. C'est toutefois nier que la collecte des déchets ménagers influe de manière conséquente sur leur traitement. On ne peut nier que la multiplication des collectes sélectives par type de flux de déchets que ce soit en porte à porte (collecte des déchets d'emballage, des encombrants ou encore des biodéchets) ou en apport volontaire (bornes à verre, à papier et à textile, déchetteries, point de dépôts dans les commerces avec les filières REP) est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés à l'échelle du droit de l'UE et du droit national. Sélective, la collecte des déchets ménagers participe aux opérations de tri réalisées par la suite si bien qu'on ne saurait la distinguer des opérations de traitement sur le plan de l'intérêt environnemental. Ces dernières sont toutes orientées vers l'objectif de meilleure valorisation des déchets afin d'en faire en dernier ressort des déchets ultimes conduits dans les installations de stockage des déchets non

---

<sup>402</sup> L. 541-1 II, 6° et 8° al. 3.

<sup>403</sup> L. 541-1 II, 4° et 8° al. 2.

<sup>404</sup> L. 541-1 I, 4° du code de l'environnement.

<sup>405</sup> L. 541-1 I, 4° du code de l'environnement.

<sup>406</sup> En droit interne, cf. l'article L. 541-1 4° du code de l'environnement : « *Les dispositions du présent chapitre et de l'article L. 125-1 ont pour objet : [...] 4° D'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume* ».

dangereux. L'ensemble de ces installations, épuisant le potentiel de valorisation de chaque flux de déchets ménagers, fait l'objet d'une réglementation soutenue et encadrée par une police spéciale afin d'assurer au maximum la préservation de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité publique : le droit des installations classées pour la protection de l'environnement.

**173. Gestion des déchets et risques technologiques.** Prévention des risques technologiques et prévention nuisances se rencontrent en droit des déchets sous la houlette du droit des installations classées pour la protection de l'environnement. En réalité, cette réglementation domine le droit de la lutte contre les pollutions et les nuisances au point de constituer le noyau dur de la préservation de l'ordre public écologique entendu *stricto sensu*<sup>407</sup>. Elle encadre aussi bien les installations de traitement des déchets que ceux d'assainissement. Elle n'a toutefois connu de transformation radicale qu'avec la réforme de 1976 qui insère parmi les objectifs de la police ICPE l'intérêt de protection de la nature et de l'environnement. Ce service public de police est constitué de divers régimes spéciaux dont celui de relatif à la prévention des risques technologiques majeurs. Leur application par les services de l'État comprend des missions couvrant la vie entière de l'activité concernée<sup>408</sup> : élaboration d'une réglementation adaptée à l'installation classée concernée, contrôle du respect des prescriptions imposées, obligation de remise en état du site et édicition de sanctions pénales. La complétude du dispositif assure une lutte efficace contre les nuisances environnementales, car transversale. La protection de l'air, de l'atmosphère et des nuisances sonores n'y échappent pas.

## **B. LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET LES SERVICES PUBLICS DE PROTECTION DE L'AIR, DE L'ATMOSPHÈRE, DES NUISANCES SONORES**

L'environnement s'est infiltré dans le droit du transport et le droit de l'énergie<sup>409</sup> créant un verdissement certain de ces droits (1). Ce mouvement, en constante expansion, n'altère toutefois que faiblement les services publics qui y sont relatifs (2).

---

<sup>407</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p.70-93.

<sup>408</sup> Le droit des ICPE est constitué de 3 régimes juridiques distincts qui sont fonctions des effets potentiellement néfastes de l'activité en cause pour l'environnement et la santé publique : régime d'autorisation, enregistrement et déclaration.

<sup>409</sup> Nous faisons usage des termes « droit du transport » et « droit de l'énergie » par souci de commodité pour évoquer les dispositions se rapportant aux énergies et aux transports entendus au sens large. Il ne s'agit pas d'entrer dans le débat selon lequel il existerait un véritable droit de l'énergie et un véritable droit du transport qui trouvent tous deux consécration par l'existence d'un code qui leur est dédié. Sur cette question, spécifiquement pour le droit de l'énergie, nous renvoyons le lecteur aux contributions suivantes : C. KROLIK, « Un code primeur pour la naissance du droit de l'énergie », *RJ envir.*, n°4/2011, pp. 483-491 ; M-D. HAGELSTENN, « Un code pour le droit

## 1. Une environnementalisation certaine du droit du transport et du droit de l'énergie

**174. La présence du droit de l'environnement dans les codes de l'énergie et des transports.** Le droit du transport et le droit de l'énergie sont irrigués par diverses dispositions environnementales que l'on retrouve pleinement dans leur code respectif. Ainsi, pour se limiter aux dispositions générales, l'article L. 100-1 du code de l'énergie indique que la politique de l'énergie « *favorise l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance verte qui se définit comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitivité des entreprises* » et l'article L. 1211-3 du code des transports précise que « *la politique globale des transports prévoit le développement des modes de transports individuels et collectifs, en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

**175. L'insertion du droit de l'énergie et des transports dans le code de l'environnement.** On trouve ici une manifestation claire du principe d'intégration. Issu du droit international<sup>410</sup> et de l'Union européenne<sup>411</sup>, il impose une prise en compte systématique de l'environnement dans les différentes politiques publiques. Le droit de l'énergie et le droit des transports en font une application forte. Il en résulte, au-delà de l'insertion d'objectifs environnementaux parmi les objectifs généraux assignés à ces politiques et de leur propagation dans les différentes dispositions desdits codes, une inscription des politiques de transports et d'énergie au sein même du code de l'environnement. Plus particulièrement, les services publics de transport et d'électricité convergent vers un objectif environnemental unique : la protection de l'air et de l'atmosphère.

En cela, droit du transport et droit de l'énergie doivent être gérés conformément à l'objectif de limitation des nuisances qu'ils peuvent générer sur l'air et l'atmosphère. Pour ce faire,

---

de l'énergie », *RJEP.*, n°693, janvier 2012, 1 ; P. MORELLER-STEINER, « De la loi du 15 juin 1906 au code de l'énergie : l'avènement d'un droit de l'énergie », *RJEP.*, n°693, janvier 2012, 2.

<sup>410</sup> Principe 4 de la déclaration de Rio du 1992.

<sup>411</sup> A. COMOLET et A. DECONINCK, « Le principe d'intégration, historique et interprétation », *REDE* 2001, n°2, p.152.



l'usage de la planification est privilégié. C'est ainsi que l'on retrouve à l'article L. 222-8 du code de l'environnement l'insertion du Plan de Déplacement Urbain (PDU). Ou encore, et l'intégration est plus flagrante, l'on constate l'existence au sein du code de l'environnement de « *plans régionaux pour la qualité de l'air* »<sup>412</sup> dont le « *schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie* »<sup>413</sup>, document-cadre à l'échelon régional qui décline une politique énergétique permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter conformément aux objectifs fixés par la politique énergétique nationale. Il fixe pour ce faire les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie, de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération ; de techniques performantes d'efficacité énergétique. Il induit en outre l'élaboration d'un schéma régional éolien *et* d'un programme régional pour l'efficacité énergétique. Ce schéma se décline à divers échelons territoriaux par son rapport de compatibilité avec le « *plan climat énergie territorial* »<sup>414</sup>. Là, plus que dans le domaine du transport, la politique énergétique fait partie intégrante des domaines régis par le code de l'environnement. Ainsi, l'insertion dans le code de l'environnement des politiques de l'énergie et du transport est significative de leur environnementalisation. Néanmoins, les termes mêmes de « service public » ne figurent pas en tant que tels dans le code de l'environnement. On peut alors se demander si l'environnementalisation générale opérée par le code de l'environnement sur le droit de l'énergie et le droit des transports n'a-t-elle pas pour conséquence *de facto* une environnementalisation des services publics qui y sont rattachés permettant ainsi de les faire entrer dans la typologie des services publics environnementaux ?

## **2. Une incidence limitée du mouvement d'environnementalisation du droit du transport et de l'électricité sur les services publics y afférents**

**176. Une environnementalisation secondaire du droit de l'énergie et des transports.** L'environnementalisation du droit de l'énergie et du transport ne doit pas masquer une longue ignorance des préoccupations environnementales de ces derniers. Ils n'ont pas participé à la construction historique du droit de l'environnement à la différence des services publics d'eau, d'assainissement et de gestion des déchets qui portaient *ab initio* les traces d'un droit des nuisances en devenir. Certes, l'on peut découvrir sporadiquement quelques dispositions anciennes qualifiables d'environnementales comme l'obligation pour les

---

<sup>412</sup> « Budgets carbone » et « stratégie bas-carbone » à l'échelon national ; « schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie » à l'échelon local.

<sup>413</sup> L. 222-1 du code de l'environnement.

<sup>414</sup> Article L.229-26 VI code de l'environnement.

infrastructures hydroélectriques d'assurer la libre circulation du poisson<sup>415</sup>, obligation au fondement du principe de continuité écologique. Ces droits n'entrent cependant pas dans une dynamique environnementale générale si bien que leur environnementalisation reste secondaire. L'exemple du droit des transports avec l'apparition du PDU à l'article L. 222-8 du code de l'environnement est à cet égard particulièrement révélateur d'une interpénétration faible du droit de l'environnement au sein des services publics de transports.

**a. La faible pénétration du droit de l'environnement au sein des services publics de transports.**

**177. La protection de l'environnement exclue de la définition des services publics de transports.** Créés par l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs* (loi dite LOTI), les PDU ont un objectif général totalement étranger à une quelconque problématique environnementale, comme l'indique la première phrase de l'article 28 de la loi codifié aujourd'hui à l'article L. 1214-1 du code des transports : « *Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité* ». Au fur et à mesure de leur évolution, ils ont vu leurs objectifs se diversifier et se sont transformés en « *bonnes à tout faire* »<sup>416</sup> si bien qu'avec la loi *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* (dite loi LAURE) du 30 décembre 1996 le contenu environnemental du plan s'est renforcé<sup>417</sup>. L'objectif environnemental des plans est donc prégnant, mais pas prioritaire. Or, ce qui vaut pour le PDU qui fait irruption dans le code de l'environnement, vaut à plus forte raison pour le service public de transport inconnu du code de l'environnement. Aussi l'article L.1211-4 code des transports donne une définition précise du service public de transports qui élude véritablement le droit de l'environnement : « *1° La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ; 2° L'organisation du transport public ; 3° La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la*

---

<sup>415</sup> La loi du 31 mai 1865 *relative à la pêche* a ainsi prévu que des décrets en Conseil d'État déterminent « *les parties des fleuves, rivières, canaux et cours d'eau dans les barrages desquels il pourra être établi, après enquête, un passage appelé échelle, destiné à assurer la libre circulation du poisson* ».

<sup>416</sup> D. BROUSSOLLE, *Transports routiers de personnes*, fascicule jurisClasseur Transport n° 78, 19 janvier 2011.

<sup>417</sup> S. DELMAS-DARROZ, « Les plans de déplacements urbains : un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie », *LPA*, 8 septembre 1997, n° 108, p. 4 ; X. BRAUD, « Les transports dans la loi sur l'air », *Dr. env.* 1997, n°46, p. 16 ; O. DUPERON, « La réforme du régime des transports et des déplacements urbains », *AJDA* 2001, p. 69.

défense ; 4° *Le développement de l'information sur le système des transports* ; 5° *Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système des transports* ». Il est vrai que par l'intermédiaire du plan de déplacements urbains, les missions de service public de transports sont plus ou moins vertes. Il ne s'agit que d'une environnementalisation par ricochet de l'application d'un plan à l'environnementalisation elle-même limitée. Dès lors, les missions de service public du transport telles que définies par le code ne sauraient être qualifiées d'environnementales. La question se pose de savoir si certaines missions résiduelles d'intérêt environnemental peuvent cependant être extirpées de l'approche globale du service public des transports.

**178. Des activités de service public des transports résiduelles d'intérêt environnemental.** L'identification d'activités de service public d'intérêt environnemental détachables du service public des transports est délicate, car d'une manière générale le service public des transports publics participe dans son ensemble à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en s'opposant à l'usage du véhicule particulier dont la réduction des émissions est à rechercher dans la réglementation relative à sa fabrication<sup>418</sup>. Il est donc question de rendre plus attractifs les modes de transport alternatifs à l'usage du véhicule particulier. Ce dernier pouvant être interdit ou limité en zone urbaine en cas d'urgence liée à une forte pollution atmosphérique<sup>419</sup>. Dans cette optique, la politique des transports en commun est améliorée par une incitation au développement d'infrastructure de transport collectif en site propre<sup>420</sup>. En parallèle d'autres modes alternatifs à l'automobile sont incités tels que l'autopartage, le covoiturage ou la bicyclette, tous teintés d'idée de service public. L'essor de la bicyclette est réalisé par l'article 20 de la loi LAURE qui a rendu obligatoire la création d'itinéraires cyclables à l'occasion de la réalisation ou de la rénovation des voies urbaines<sup>421</sup>. L'article 51 de la loi grenelle II et l'article 52 de la loi n°2014-58 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* vont plus loin en autorisant les communes, groupements et

---

<sup>418</sup> L. 224-5 du code de l'environnement. Notons que les articles L. 224-7 et -8 du code de l'environnement obligent l'Etat, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les entreprises nationales à l'acquisition d'un certain pourcentage de leur flotte de véhicules à faibles émissions de gaz à effet de serre.

<sup>419</sup> L. 223-1 et 2 du code de l'environnement. En pareil cas, les transports en commun sont assurés gratuitement.

<sup>420</sup> Cette incitation est en premier lieu financière puisqu'elle permet un taux de la taxe « versement transport » plus élevé (Cf. Article L. 2333-67 du Code Général des Collectivités Territoriales) et par un transfert de compétence en faveur des intercommunalités. Cf par exemple, pour les communautés de commune l'article L. 5214-16, II, 3° du CGCT : « *la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies* ».

<sup>421</sup> O. DUPERON, « L'obligation pour les communes d'aménager des itinéraires cyclables », *AJDA* 2003, p. 2327 ; F. G. TREBULLE, « Les collectivités territoriales ont-elles l'obligation de créer des itinéraires cyclables à l'occasion des réalisations ou des rénovations de voies urbaines ? », *BJCL* 2012, n°2, p. 106.

syndicats mixtes de transport à créer des services publics de transport de marchandises et de logistiques urbaines, d'autopartage et de location de bicyclette en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée<sup>422</sup>. Pour le covoiturage<sup>423</sup>, elles peuvent le favoriser par un service public de plates-formes dématérialisées facilitant la rencontre des offres et demandes de covoiturage. Enfin, l'article 57 de la loi Grenelle II prévoit la possibilité pour les communes et EPCI « *de créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeable*<sup>424</sup> ». De cette énumération, on observe que la lutte contre les gaz à effet de serre colore la politique des transports d'un vert clair aux nuances limitées. Notons que le développement des véhicules électriques par les collectivités territoriales n'y participe activement que lorsque l'électricité produite est propre.

**b. La faible pénétration du droit de l'environnement au sein du service public de l'électricité.**

**179. La définition législative du service public de l'électricité.** On aurait pu avoir plus d'espoir avec le droit de l'énergie qu'avec le droit du transport, car la connotation environnementale de sa réglementation est forte<sup>425</sup>. Il n'en est rien. Le service public de l'électricité n'est étrangement que faiblement impacté par l'infiltration des problématiques environnementales dans le droit de l'énergie. En réalité, l'ensemble des dispositions environnementales du droit de l'énergie a très largement été occulté par le service public de l'électricité. En effet, l'ouverture à la concurrence prônée par le droit de l'Union européenne a impliqué un découpage des différentes activités entre gestion des réseaux de transport et de distribution, fourniture et production<sup>426</sup> et corrélativement un recentrage du service public de l'électricité. Ainsi la loi du 10 février 2000 codifiée par l'ordonnance n°2011- 504 du 9 mai 2011 aux articles L.121-1 et suivants précise que le service public de l'électricité est composé des missions suivantes : « *l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire, le transport et la distribution* ». À l'aune de cette énumération, il convient de déterminer si

---

<sup>422</sup> L. 1231-14 à 16 du code des transports.

<sup>423</sup> L. 1231-15 du code des transports.

<sup>424</sup> Codifié à l'article L.2224-37 du code général des collectivités territoriales.

<sup>425</sup> M. PRIEUR, « L'énergie et la prise en compte de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1982, n°3, p. 231.

<sup>426</sup> L. 111-1 du code de l'énergie.

l'action d'intérêt environnemental qu'est la production des énergies renouvelables<sup>427</sup> peut être incluse au sein de ce service public.

**180. La production d'énergie renouvelable absente du service public d'électricité.** *A priori*, le service public est des plus minimalistes, condition *sine qua non* de la création d'un marché intérieur de l'électricité tourné principalement vers la production d'énergie. Celle-ci n'est toutefois pas totalement exclue dudit service public, l'article L. 121-3 du code de l'énergie précise que les producteurs, notamment EDF, participent au développement équilibré de l'approvisionnement en électricité. En ce sens, la jurisprudence de la Haute juridiction administrative du 29 avril 2010, *Mme Beligaud*<sup>428</sup>, donne des indications précieuses sur le contenu de ce service public en indiquant que « *la sécurité de l'approvisionnement sur l'ensemble du territoire national constitue le principal objet du service public de l'électricité* » impliquant « *que soit assuré à tout moment l'équilibre entre la production et la consommation dont résultent la sécurité et la fiabilité du réseau de transport* ». Ainsi, la production d'énergie ne participe au service public de l'électricité que dans la mesure où elle permet d'assurer la sécurité d'approvisionnement. Or parmi les différentes énergies renouvelables listées par l'article L. 211-2 du code de l'énergie<sup>429</sup>, on peut d'ores et déjà exclure les énergies solaires et éoliennes qui sont des énergies renouvelables intermittentes ne contribuant pas à assurer la sécurité et la fiabilité du réseau de transport. Pour les autres, la place accordée est faible. Le juge administratif considère en l'espèce que sont concernés les ouvrages auxquels sont imposées des contraintes particulières quant à leurs conditions de fonctionnement, afin d'assurer l'équilibre, la sécurité et la fiabilité de l'ensemble du système, ces derniers étant en l'état actuel des techniques les ouvrages d'une puissance supérieure à 40 MW installés dans les zones interconnectées du territoire métropolitain. Les installations de production d'énergie renouvelable affectées au service public de l'électricité sont donc minoritaires. Il y a tout lieu de penser que seule la production d'énergie hydraulique puisse être incluse au sein du service public d'électricité du fait des dispositions particulières relevant de

---

<sup>427</sup> Le développement des énergies renouvelables participe incontestablement à la réduction de la pollution de l'air. Notons toutefois que les différents mécanismes de production de l'énergie renouvelable peuvent avoir des effets négatifs sur l'environnement. Par exemple, l'éolien porte atteinte aux paysages alors que l'hydraulique perturbe les écosystèmes aquatiques.

<sup>428</sup> CE, 29 avril 2010, *Mme Beligaud*, req. n°323179, *RJEP* 2010, n°680, p. 24, note GAUDEMET, *Concl. GUYOMAR* ; *AJDA* 2010, p. 1916, note JEANNENEY ; *Dr Adm* 2010, p. 38, note PISSALOUX ; *AJDA* 2010, p. 1642, *chron. LIEBER et BOTTEGHI* ; *LPA* 2010, n°158, p. 3, note ROUAULT ; *JCP G* 2010, p. 1476, *chron. PLESSIX* ; *RDI* 2010, p. 390, note FEVROT ; *RFDA* 2010, p. 557, *concl. GUYOMAR*, note MELLERAY.

<sup>429</sup> Les énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydrothermique, marine et hydraulique, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz.

la loi du 16 octobre 1919. Exclue de la définition du service public de l'électricité, la production d'énergies renouvelables réapparaît accessoirement *via* une politique incitative mettant à la charge d'EDF une obligation d'achat de l'énergie renouvelable réinjectée dans le réseau de transport et de distribution d'électricité.

**181. L'intégration secondaire de la production d'énergies renouvelables au sein du service public de l'électricité : l'exemple de l'obligation d'achat d'électricité de sources renouvelables.** Le développement équilibré de l'approvisionnement en électricité tel que promu par l'article L. 121-3 précité implique la réalisation d'un mix énergétique composé au niveau européen d'une part de 20 % de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation totale d'énergie de la Communauté et d'une part de 10 % de ce type d'énergie destinée au transport d'ici à 2020<sup>430</sup> et de 23 % au niveau national<sup>431</sup>. Pour atteindre de tels objectifs, l'État français a adopté, parmi d'autres mesures, une politique favorisant le développement des énergies renouvelables en imposant à EDF et aux autres gestionnaires des réseaux le rachat de l'électricité générée par tout producteur d'énergies renouvelables, à un tarif fixé par décret<sup>432</sup>. Ce rachat fait l'objet d'une indemnisation de la part de l'État au titre de la compensation des charges de service public. Par conséquent, la production d'énergies renouvelable n'est pas en soi qualifiable de mission de service public. Le contrat conclu entre EDF et le producteur (collectivité territoriale y compris<sup>433</sup>) était considéré par le juge du tribunal des conflits, antérieurement à l'intervention du législateur<sup>434</sup>, comme un contrat de droit privé<sup>435</sup>, en absence du critère organique. Toutefois, la politique incitative menée par l'État imposant à la société EDF le rachat de l'électricité de source renouvelable à un prix supérieur que celui du marché moyennant une indemnisation intégrale de ses charges constitue une

---

<sup>430</sup> Article 3 de la directive n° 2009/28/CE du 23/04/09 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE

<sup>431</sup> Article 19 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*.

<sup>432</sup> Article 10 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*.

<sup>433</sup> L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales. Cf pour une étude sur l'évolution des compétences des collectivités territoriales en la matière : A. FOURMON, « Les enjeux de la compétence des collectivités territoriales en matière d'énergie et de chaleur », *Gazette du Palais*, 2009, n°184-185, p. 2248.

<sup>434</sup> Article 88 de la loi du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

<sup>435</sup> TC, 13 décembre 2010, *Sté Green Yellow*, n°3800, *AJDA* 2011, p. 439, *Concl.* GUYOMAR, note L. RICHER. Il est considéré en l'espèce qu'EDF est une personne privée qui n'agit pas pour le compte de l'Etat. Il a pu être jugé en sens contraire pour les contrats de rachat de l'électricité avant la transformation d'EDF en société anonyme : CE, 19 janv. 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* : *Rec. CE*, p.48 ; C. Cass, civ. 1<sup>re</sup>, 29 sept. 2004, *Bull. civ. I*, n° 219 ; C. Cass, civ. 1<sup>re</sup>, 14 nov. 2007, *Bull. civ. I*, n° 359. C'est donc le défaut du critère organique et non défaut d'activité d'intérêt général qui explique la solution retenue.

activité de service public<sup>436</sup>. L'activité d'intérêt général est non contestable et le lien organique a été évoqué par la Cour de Justice de l'Union européenne afin de démontrer que le système institué était constitutif d'une aide d'État<sup>437</sup>. Ainsi, la production d'énergies renouvelables fait indirectement son entrée dans le champ du service public de l'électricité quand il s'agit d'une production destinée à être réinjectée dans le réseau moyennant le rachat de cette électricité par EDF, car l'État agit sur le marché afin de favoriser cette source d'énergie. Telle n'est pas le cas quand la production d'énergie renouvelable est destinée à l'autoconsommation du producteur même lorsqu'il s'agit d'une collectivité territoriale<sup>438</sup>. Il en fait tout autant pour la maîtrise de la demande d'énergie conduisant à s'interroger sur l'existence d'une mission de service public de maîtrise de la demande d'énergie.

**182. La maîtrise de la demande d'énergie.** Action privilégiée pour répondre aux objectifs nationaux en matière énergétique<sup>439</sup>, la maîtrise de la demande d'énergie s'inscrit aussi dans une logique d'économie de marché. Son expression la plus probante est à rechercher dans le mécanisme des certificats d'économie d'énergie<sup>440</sup>. Institués par les articles 14 à 17 de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 *de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE)*, ils constituent de véritables titres cessibles permettant à ceux qui ont l'obligation d'assurer des économies d'énergie d'éviter une sanction pécuniaire ayant pour unité de mesure le kilowattheure. Là où la logique de marché s'institue, le service public en est réduit à son minimum. Néanmoins, la compétence de la maîtrise de la demande d'énergie ne se limite pas à l'institution de ce marché. Elle est une compétence partagée entre l'État et les communes

---

<sup>436</sup> Il a pu être jugé que les contrats de rachat de l'électricité avant la transformation d'EDF en société anonyme étaient des contrats administratifs : CE. 19 janv. 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* : *Rec. CE*, p.48 ; C. Cass, civ. 1<sup>re</sup>, 29 sept. 2004, Bull. civ. I, n° 219 ; C. Cass, civ. 1<sup>re</sup>, 14 nov. 2007, Bull. civ. I, n° 359. Par extension, il est envisageable de considérer que tel est le cas pour ce mécanisme incitatif.

<sup>437</sup> CE, 15 mai 2012, *Association Vent de colère ! Fédération nationale*, req. n° 324852, *AJDA* 2012. p. 1035 ; *RFDA* 2012. p. 961, chron. C. MAYEUR-CARPENTIER, L. CLÉMENT-WILZ et F. MARTUCCI ; *RTDE*. 2012. p. 943, obs. E. MULLER.

CJUE 19 déc. 2013, aff. C-262/12, *Association Vent de Colère ! Fédération nationale c/ Min. de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, D. 2014, p.224, note P. THIEFFRY ; *AJDA* 2014, p. 336, Chron. M. AUBERT et E. Broussy ; *AJDA* 2014, p. 926, note C. BOITEAU.

CE, 28 mai 2014, *Association Vent de Colère ! Fédération nationale*, req. n°324852, *RFDA* 2014, p. 783, Concl. C. LEGRAS.

<sup>438</sup> L'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales d'aménager et d'exploiter ou de faire aménager et de faire exploiter toute nouvelle installation de production d'énergie renouvelable en vue de réaliser des économies d'énergie et de réduire les pollutions atmosphériques. Bien que la finalité environnementale soit évidente, il est fort à parier que le juge administratif considère une telle action comme une action relevant de la gestion privée.

<sup>439</sup> L. 100-2, 1° du code de l'énergie.

<sup>440</sup> H. JOUNMI, « Les nouveaux mécanismes de marché basés sur les approches quantitatives : l'exemple des certificats d'économie d'énergie et des projets domestiques », *Droit et Ville*, 1/08/2008, n°66, pp. 27-39 ; A. RAINAUD, « Les certificats d'économie d'énergie : nature hybride d'un outil de l'Etat piloté par les acteurs économiques », *Rev. jur. env.* 2016, n°1, p. 105.

auxquels s'ajoutent les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les Régions<sup>441</sup>. L'exercice de cette compétence sous-entend l'exécution de missions de service public. Ainsi, en vertu de l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales, les EPCI peuvent réaliser des actions de maîtrise de la demande d'énergie consistant notamment en la prise en charge de « *travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergies de réseau, ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation* ». Ces travaux font l'objet d'un contrat entre la personne publique et les bénéficiaires dont la qualification de contrat administratif semble admise par référence à la notion de service public et à celle de travail public.

S'ajoutent aussi des compétences autonomes du service public de l'électricité attribuées aux EPCI : le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie<sup>442</sup> et la contribution à la transition énergétique<sup>443</sup>. En complément des autorités compétentes en matière de distribution d'énergie, cette compétence peut conduire à des politiques incitatives en faveur des usagers du service public de l'électricité. Ce faisant, le service public de l'électricité élargit ses missions à celles relatives à la maîtrise de la demande de l'énergie dont le contenu fluctue en fonction de la bonne volonté des collectivités territoriales.

Enfin, on notera que le pendant de la maîtrise de la demande d'énergie est la performance énergétique de l'habitat. Densément développée dans les lois grenelles qui modifient sensiblement le code de l'urbanisme<sup>444</sup>, elle est reprise par le législateur qui crée, de façon tout à fait spécifique au sein du code de l'énergie, un service public de la performance énergétique de l'habitat ayant pour mission d'assurer « *l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique* »<sup>445</sup>. Pour ce faire, l'article 22 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour une croissance verte* crée un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique ayant pour mission principale l'accueil,

---

<sup>441</sup> Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>442</sup> Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération il s'agit d'une compétence optionnelle intégrée au sein du groupe de compétence relatif à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. Cf. respectivement L. 5214-16, II, 1° et L. 5216-5, II, 4° du code général des collectivités territoriales. Pour les communautés urbaines et les métropoles il s'agit d'une compétence obligatoire : cf respectivement. L. 5215-20, I, 6° d) et L. 5217-2, I, 6°, e) du code général des collectivités territoriales.

<sup>443</sup> Compétence obligatoire applicable aux communautés urbaines et aux métropoles : cf respectivement. L. 5215-20, I, 5° e) et L. 5217-2, I, 6°, d) du code général des collectivités territoriales.

<sup>444</sup> Articles 3 à 6 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de *programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* et chapitre 1 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.

<sup>445</sup> L. 232-1 du code de l'énergie issu de l'article 12 de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*.



l'information et le conseil du consommateur<sup>446</sup>. Dès lors le service public dans le domaine énergétique est peu réceptif aux problématiques liées à la protection de l'environnement. Cependant, par touches successives, le législateur intervient. Il a attribué certaines obligations de service public à des personnes privées pour favoriser le développement des énergies renouvelables et certaines compétences énergétiques à connotation environnementale générant diverses missions de service public : maîtrise de la demande d'énergie, performance énergétique de l'habitat.

**183. L'intérêt environnemental : critère fonctionnel en expansion.** Le droit de l'environnement réalise une révolution douce en progressant inexorablement au sein des ordres juridiques. Il fixe un cap — l'équilibre écologique — et réalise sa propre cause en transgressant si nécessaire les frontières juridiques. Espèce envahissante, il est correctif d'un monde juridique *contra-natura*. « Droit bien intentionné qui met du bon et de l'équité dans la pensée moderne du droit en cherchant l'équilibre du juste »<sup>447</sup>, il distille sa finalité à raison que de besoins au sein de l'ensemble des instruments juridiques. Les services publics portant sur l'objet environnemental n'y échappent pas. Une mutation plus ou moins forte se fait jour au gré des réglementations. De l'ombre à la lumière, un processus en constante évolution laisse apparaître une finalité environnementale plus ou moins subreptice ; à tout le moins proportionnelle aux exigences de sa cause. Elle est essentielle dans la détermination des services publics environnementaux quand bien même elle relève du jugement de valeur, parfois ; de la perception, toujours. Effectivement, si les services publics environnementaux sont ceux dont la finalité environnementale est prépondérante, il n'y a pas toujours rupture nette entre services publics environnementaux et services publics non environnementaux. De caméléon à poulpe, il existe une palette variée de couleurs allant du vert clair au rouge vif. Tout est donc affaire de gradation. Le curseur environnemental se déplace du droit de la protection de la nature — cœur de l'intérêt environnemental — au droit de la prévention et lutte contre la pollution et des nuisances — poumons de l'intérêt environnemental.

---

<sup>446</sup> L. 232-2 du code de l'énergie.

<sup>447</sup> É. NAIM-GESBERT, « Pour une théorie du droit général de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°1, p. 6.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

**184. L'imprécis champ d'investigation.** L'identification des services publics environnementaux ne peut être faite avec rigueur, certitude, exhaustivité. L'attitude conquérante du droit de l'environnement — le principe d'intégration — rejaillit sur les services publics qui s'environnementalisent à des degrés divers. Dynamique, la matière n'est pas pour autant insaisissable. La codification du droit de l'environnement a joué son rôle de rationalisation. Certes le corpus de textes est insuffisant pour contenir le champ d'application des services publics environnementaux. Cette insuffisance est palliée par la technique du renvoi utilisée par le codifiant permettant ainsi au code de remplir la fonction d'exhaustivité attribuée à tout travail de codification. Et il n'est pas anodin de constater, par exemple, que les références au code forestier concordent peu ou prou avec le champ d'application environnemental des services publics dégagés par la jurisprudence. Par conséquent, le code de l'environnement fait système<sup>448</sup>. Il n'est pas là question d'un système fermé — il en va de la complexité de la notion d'écosystème —, mais d'un système juridique en interaction avec les autres branches du droit<sup>449</sup>. L'approche finaliste confirme l'analyse matérielle de l'intérêt environnemental. Si, ici ou là, on note quelques errements de la codification soit parce que certaines dispositions du code ont une finalité environnementale limitée soit parce que le code de l'environnement ne prend pas suffisamment en compte des dispositions à finalité environnementale évidente ; on constate en général que le référencement des sources externes n'est pas neutre sur la finalité environnementale des dispositions visées. Plus le rapprochement est éloigné, plus l'intérêt environnemental des dispositions est accessoire. Et cela s'applique avec acuité aux services publics environnementaux. L'exemple des services publics de salubrité publique directement référencés dans le code de l'environnement à la différence des services publics de l'énergie et du transport référencés indirectement est topique d'une finalité environnementale graduée.

**185. L'imprécise notion de service public.** L'indifférence du droit de l'environnement face à la notion de service public est flagrante. Nonobstant le caractère d'intérêt général de la protection de l'environnement, l'utilisation de l'instrument du service public en droit de l'environnement ne fait pas sens. L'usage de la notion de service public en droit de l'environnement est le résultat de faits juridiques isolés conduisant à des

---

<sup>448</sup> A. ZARADNY, *Codification et Etat de droit*, Université Paris II, 2011, spécifiquement sur la codification en tant que système, p. 350 et suivantes.

<sup>449</sup> Cf. sur la nécessité d'une analyse systémique du droit de l'environnement : M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°12, p. 12-13.

reconnaisances dispersées. Le service public est en droit de l'environnement un électron libre. Pour peu qu'on analyse ses mouvements, cet électron poursuit deux trajectoires complètement opposées. L'une l'attirant vers le noyau dur de la notion de service public : les services publics traditionnels ; l'autre l'attirant aux extrémités de la notion de service public : les services publics consacrés en jurisprudence. L'intérêt environnemental s'infiltré tant au sein d'activités gérées par des personnes privées portant sur certains espaces et espèces qu'au sein des services publics traditionnels pour en altérer leur logique initiale et finalement les inclure plus ou moins directement au sein du corpus de textes environnementaux. Dans tous les cas, il s'agit toujours de services publics à la lisière du droit de l'environnement. Les consécutions de la notion de service public relativement aux institutions phares du droit de l'environnement telles que les Parcs nationaux, les réserves naturelles, le littoral, les espèces protégées ou encore les études d'impact et le droit des installations classées pour la protection de l'environnement sont marginales. Le désintérêt de cette branche du droit à l'égard de l'instrument de service public n'induit pas son absence. Bien au contraire. Excepté les services publics traditionnels, la notion de service public est d'essence principalement jurisprudentielle. Elle est usitée comme label relativement aux cas difficiles de répartition des compétences juridictionnelles et doit être étendue par analogie aux missions exercées par les nombreuses personnes morales de droit public spécialisées. C'est ainsi la quasi-intégralité du droit de l'environnement qui est concernée dès lors qu'on est confronté à une mission d'intérêt environnementale assurée ou assumée par une personne publique. Car, après tout, les activités des personnes publiques sont présumées être des services publics<sup>450</sup>.

---

<sup>450</sup> J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, n°81, p. 46.

## CONCLUSION DU TITRE I

**186. La charte de l'environnement : base constitutionnelle des services publics environnementaux.** Parce que « *les racines de la notion [de service public] se trouvent d'abord dans la gangue des besoins des individus, fruits de l'évolution historique, davantage que dans la volonté de la puissance publique qui, de ce point de vue, ne peut que constater un état de fait et non le susciter* »<sup>1</sup>, les services publics environnementaux ne font irruption en droit qu'à partir du moment où les nécessités de protéger l'environnement *per se* se sont faites jour dans la sphère politique et ont transformé l'environnement en objet de droit positif. Ce processus de « *sociabilité environnementale* » fut long et éclaté. Dans la brume de la perspective utilitariste, la préhistoire du droit de l'environnement se perd. Ce n'est qu'avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature* qui transforme la protection de l'environnement en une exigence d'intérêt général que le droit de l'environnement accède au rang de droit objectif. Ce parti pris suppose des obligations de service public environnemental par les gouvernants tant il est vrai que « *d'un point de vue environnemental, la référence à l'intérêt général a contribué à ériger la protection de la nature en service public* »<sup>2</sup>. Le caractère solidariste et finaliste du droit de l'environnement apparaît au grand jour en en faisant *ab initio* un droit pour l'environnement « *c'est-à-dire un droit générant un dispositif normatif investi de la fonction de répondre aux exigences sociétales de la protection, de la valorisation et de la conservation et/ou de l'utilisation durables et reproductibles des ressources environnementales multifformes* »<sup>3</sup>. Ce mouvement n'a pas été infléchi. Au contraire, l'intérêt général de protection de l'environnement n'a fait que se renforcer par des consécutions multiples avant d'être érigé en « *intérêt fondamental de la nation* » par la Charte constitutionnelle de l'environnement. Les obligations qui en résultent acquièrent une base constitutionnelle et une exigibilité minimum — correspondant peu ou prou à l'idée d'ordre public écologique — *via* la revendication d'un droit de l'homme à l'environnement. Il est le siège indubitablement des services publics de police écologique et, de façon plus accessoire, des activités d'intérêt environnemental prises en charge par les personnes publiques. Il légitime en tout état de cause une gestion publique des éléments environnementaux.

---

<sup>1</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 112.

<sup>2</sup> J. UNTERMAIER, « Que reste-t-il des principes de la loi du juillet 1976 ? », in M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE, M. DUROUSSEAU (ss-dir.), *La Protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, 2007, p. 27.

<sup>3</sup> J.-M. LEBRETON, « Le service public, mythe ou réalité ? » in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS DE GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 848.

**187. La consécration non-systémique des services publics environnementaux par le droit positif<sup>4</sup>.** Importante pour le droit administratif, la notion de service public n'est pas de celles qui sont aisément saisissables en droit positif. Sa définition doctrinale vague — une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique<sup>5</sup> — lui confère les allures d'un label attribué par le juge, souvent ; par le législateur, parfois. On chercherait en vain une cohérence entre les différentes manifestations du service public en droit de l'environnement. La recherche des missions de service public environnemental consacrées en droit positif n'est toutefois pas dénuée d'intérêt. Elle donne un panorama des missions de service public environnemental qui permet par analogie d'esquisser les contours de la notion de service public environnemental. À cet égard, l'intérêt général de protection de l'environnement est l'outil indispensable d'identification des services publics environnementaux en tant qu'il les délimite d'un point de vue matériel et fonctionnel. En somme, pas de services publics environnementaux qui ne portent sur les éléments environnementaux, pas de services publics environnementaux qui n'ont pour finalité la protection de ces éléments.

La confrontation du service public et du droit de l'environnement met en exergue deux typologies de services publics environnementaux. On s'aperçoit qu'il existe des services publics traditionnels consacrés par le législateur et qui ont subi une environnementalisation plus ou moins importante, résultat de la construction historique du droit de l'environnement. Aux confins, on observe des services publics réellement environnementaux, mais de faible densité sociale, car ils ne sont consacrés que par le juge qui use de la notion en tant que technique juridique. Rien n'est figé entre ces deux extrémités. Véritable laboratoire de l'intérêt environnemental, le prétoire administratif révèle certaines activités d'intérêt environnemental qui s'inscrivent parfois durablement dans le paysage du service public. L'activité de chasse est à cet égard l'exemple idoine. Il y a surtout une place importante aux services publics passés sous silence, ce fameux « *noyau dur de services publics indiscutés (mais "introuvables" dans la jurisprudence et la doctrine qui n'en parlent plus guère)* »<sup>6</sup>. Ce noyau dur de service public est d'envergure tant les activités d'intérêt environnemental à la charge des personnes publiques sont nombreuses. Justifiés par l'intérêt environnemental, les services publics environnementaux

---

<sup>4</sup> S. CAUDAL-SIZARET, « A la recherche du service public en droit de l'environnement », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS DE GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 891.

<sup>5</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 15<sup>e</sup> éd, n°748, p. 579.

<sup>6</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA* 1982, p. 429.

existent même si leur recensement est délicat. Cette analyse descriptive, voire anatomique, du service public environnemental doit être complétée par une approche constructive, voire ontologique, de la notion de service public environnemental. L'intérêt environnemental joue encore le rôle de premier plan en expliquant la spécificité des services publics environnementaux. Parmi le panel, tant explicite que présumé des activités de service public environnemental, le droit forestier montre la voie en liant la notion de service public et l'intérêt environnemental autour de la protection de la forêt. L'élargissement à « la protection de l'environnement » par la décision *Doucedame*<sup>7</sup> relative aux espaces naturels sensibles abonde en faveur d'une conception patrimoniale du service public environnemental qui entrainerait dans son sillage les services publics de prévention des nuisances, des pollutions et des risques naturels.

---

<sup>7</sup> TC, 22 octobre 2007, *Mlle Doucedame c/ Département des Bouches du Rhône*, req. n° C3625



## TITRE II : L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CRITÈRE ONTOLOGIQUE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**188. L'héritage de l'approche propriétaire des éléments environnementaux.** À défaut de reconnaître avec C. STONE la qualité de sujet de droit à la nature<sup>1</sup>, les éléments environnementaux se sont trouvés disséminés au sein des différentes qualifications juridiques relatives aux choses<sup>2</sup>. Le sacre du droit de propriété par l'époque révolutionnaire n'a fait qu'accentuer la situation en opérant avec le code civil une classification de l'ensemble des éléments environnementaux sous le sceau des catégories juridiques issues du droit des biens. Devenus objets de droit, les éléments environnementaux sont dispersés au sein des catégories et sous catégories diverses organisées par le code civil : *res communes* pour l'air et l'eau, *res nullius* pour les animaux sauvages, *res derelictae* pour les déchets, immeubles pour les sols emportant avec eux le sous-sol, les plans d'eau et la végétation qui y est attachée<sup>3</sup>. Face à cet éparpillement, nombreux sont les concepts qui peuvent fournir un statut juridique commun pour les éléments environnementaux prévalant sur le droit de propriété : exploitation de la notion de « *res communes* »<sup>4</sup>, usage de la domanialité publique<sup>5</sup>, application de la notion de patrimoine commun de l'humanité<sup>6</sup> ou de la nation, transposition juridique de la notion économique de bien public<sup>7</sup>. Et nombreuses sont aussi les réactions promouvant le droit de propriété comme notion protectrice de l'environnement<sup>8</sup>. Dans ce débat relatif à l'approche propriétaire des

---

<sup>1</sup> C. STONE, « Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects », *Southern California law review*, 1972, p. 450.

<sup>2</sup> J. FROMAGEAU, « L'histoire du droit – L'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement », in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, pp. 27-51.

<sup>3</sup> C. DE KLEMM, G. MARTIN, M. PRIEUR, J. UNTERMAIER, « Les qualification des éléments de l'environnement » in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, pp. 53-104.

<sup>4</sup> Cf sur la notion de choses communes : M.-A. CHARDEAUX, *Les choses communes*, LGDJ., 2006. Cf sur la notion en droit de l'environnement : G. MARTIN, *Le droit à l'environnement*, P.P.S., 1978. L'auteur proposait en partant de l'article 714 du Code civil relatif aux choses communes d'instituer un droit patrimonial privatif. Cf. aussi A. SÉRIAUX, « La notion de choses communes. Nouvelles considérations juridiques sur le verbe avoir », in *Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, 1995, p. 23.

<sup>5</sup> S. CAUDAL, « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA* 2009, p. 2329

<sup>6</sup> A.-C. KISS, *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, RCADI, 1982 ; M. FLORY, « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in *Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, 1995, p. 39 ; J. CHARPENTIER, « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », in *Les hommes et l'environnement, quels droits pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?* Mél. A.-C. KISS, Frison-Roche, 1998, p. 17.

<sup>7</sup> G. NAPOLITANO, « Les biens publics et les tragédies de l'intérêt commun », *Dr. Adm.* 2007, n°1, étude 1, p. 5 ; M. BAZEX, « La notion de bien public, entre droit positif et rationalité économique », *Gaz. Pal.* 2011, n°141, p. 7 ; M. BOUL, « Les public goods, traduction juridique d'une notion économique », *RFDA* 2013, p. 557.

<sup>8</sup> G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons* : Science, 162 (1968), p. 1243 et s., M. FALQUE et M. MASSENET (ss-dir), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz ; J. DE MALFOSSE, « La propriété, gardienne de la nature », in Mél. J FLOUR, Répertoire du Notariat Défrénois, 1979, p. 335.



éléments environnementaux, la notion de patrimoine commun semble en avoir tiré profit même si elle tend à être supplantée au niveau international par la notion de bien public mondial<sup>9</sup>.

**189. Le patrimoine commun : concept unificateur et solidariste des biens environnementaux.** La fortune en droit de l'environnement du concept de patrimoine commun est avant tout liée à son caractère unificateur et solidariste<sup>10</sup>. Avec la consécration de l'environnement au rang de patrimoine commun, *«il s'est agi d'un geste politique, visant à souligner la valeur commune que peuvent receler certains biens, malgré l'atomisation juridique dont ils font, par hypothèse, l'objet dans une société fondée sur la propriété privée »*<sup>11</sup>. Cette valeur commune apporte un meilleur degré de protection des éléments environnementaux que l'approche propriétaire en prônant *« une solidarité à la fois spatiale et temporelle dans l'utilisation du patrimoine naturel »*<sup>12</sup>. La fonction de la notion de patrimoine commun est donc sensiblement la même que celle de la reconnaissance de l'intérêt général de protection de l'environnement : mettre en avant la nécessaire solidarité autour des éléments environnementaux. Imposant la finalité environnementale aux biens indépendamment de leur statut juridique, la notion de patrimoine commun bouscule les qualifications communautaires opérés par le droit des biens au point de les rendre à certains égards fongibles<sup>13</sup>. En optant pour une approche propriétaire afin d'affirmer que l'environnement appartient à tous, la notion de patrimoine commun vise à transcender les différents statuts juridiques des éléments environnementaux, pour dépasser la question de l'appartenance des biens environnementaux par l'apposition d'un régime juridique adapté, géré par des entités compétentes<sup>14</sup>. Sa similarité téléologique avec la notion d'intérêt général de protection de l'environnement n'est en rien concurrentielle. Elle vient au contraire compléter la notion d'intérêt général de protection de l'environnement en en précisant sa spécificité<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> F. CONSTANTIN, « Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ? », L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2002 ; J. BALLEST, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », Développement durable et territoires, 2008, Dossier n°10.

<sup>10</sup> J. ATTARD, « Le fondement solidariste du concept « environnement-patrimoine commun », *Rev. jur. env.* 2003, n°2, p. 161 et s.

<sup>11</sup> C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA* 2005, p. 1034.

<sup>12</sup> M.-J. DEL REY, « La notion controversée de patrimoine commun », *D.* 2006, p. 388.

<sup>13</sup> R. OLLARD « De la fongibilité des qualifications juridiques en droit de l'environnement », in É. NAIM-GESBERT, L. PEYEN, R. RADIGUET (ss-dir), *Figures de la préservation de l'environnement outre-mer*, PUAM, 2015, p. 93.

<sup>14</sup> F.-G. TREBULLE, « Le régime des biens environnementaux : propriété publique et restrictions administratives au droit de propriété », ; « La propriété à l'épreuve du patrimoine commun : le renouveau du domaine universel », in Mél. MALINVAUD, Litec 2007, p. 659 ; E. OSTROM, *La gouvernance des communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Etopia/ DeBoeck, 2010 ; J. ROCHFELD, « Penser autrement la propriété : la propriété s'oppose-t-elle aux « communs » ? », *RIDE* 2014, n°3 p. 351.

<sup>15</sup> Cf. A. VAN LANG, « L'intérêt général de l'humanité : évanescence d'un concept en droit de l'environnement », in *Intérêt général*, Mél. D. TRUCHET, Dalloz, 2015, p. 625. La professeure A. VAN LANG se propose d'étudier

**190. La notion de « patrimoine commun » : précision sur les spécificités de l'intérêt environnemental.** « *Patrimoine commun, intérêt commun, n'y a-t-il pas la formulation nationale d'un intérêt général ? ou plutôt l'expression d'un intérêt supérieur devant être protégé ?* »<sup>16</sup>. Par ces interrogations, I. SAVARY met en exergue le fait que patrimoine commun et intérêt environnemental sont insécables si bien que l'un et l'autre sont régulièrement accolés. C'est parce que « *les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites et paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité* » font partie du patrimoine de la nation et que « *les processus biologiques, les sols et la géodiversité* » concourent à sa constitution que « *leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général* »<sup>17</sup>. En attribuant le qualificatif de patrimoine commun de la nation aux éléments environnementaux, le législateur entend réaffirmer avec plus de poids l'intérêt général lié à la gestion de ces derniers. Se faisant, il donne un nouvel élan à une notion d'intérêt général qui s'essouffle. Ainsi, la notion de patrimoine commun vient au secours d'une notion d'intérêt général « *désenchantée* », et « *démythisée* »<sup>18</sup> en lui conférant une densité conceptuelle qu'elle n'avait pas. En portant sur « *un patrimoine* », la notion d'intérêt général de protection de l'environnement prend des allures « *spatiales* » pour combattre l'appropriation des biens environnementaux et s'inscrit durablement dans le temps pour permettre la transmission aux générations futures de ce patrimoine. Les effets sont réels et emportent une spécificité de la notion d'intérêt général appliquée à la protection de l'environnement. Il devient un intérêt patrimonial donnant aux services publics environnementaux sa propre physionomie (chapitre I). Parce que « *ce n'est pas la détention de prérogatives qui justifie la qualification de service public mais, au contraire, l'exercice d'une mission de service public qui justifie l'octroi de prérogatives* »<sup>19</sup>, la physionomie des services publics environnementaux ne se laisse découvrir

---

« *dans quelle mesure la spécificité du droit de l'environnement impacte-t-elle la notion fondamentale, permanente de l'intérêt général* » (p. 626) en étudiant le concept d'intérêt général de l'humanité. Elle indique que ce concept opère une transfiguration de l'intérêt général de par sa dimension transpatiale et transtemporelle dont les déclinaisons sont nombreuses en droit positif : patrimoine commun, développement durable et droits à l'environnement. Elle en vient à affirmer que « *la reconnaissance d'un patrimoine commun constitue la première concrétisation juridique de l'intérêt de l'humanité* » (p. 630).

<sup>16</sup> I SAVARIT, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA* 1998, p. 305.

<sup>17</sup> L. 110-1 du code de l'environnement.

<sup>18</sup> J. -M. PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D* 1998, p. 327.

<sup>19</sup> Conclusions C. VERÔT sous CE, 22 février 2007, *Association personnel relevant des établissements inadaptés* req. n°264541, *JCP A* 2007, n°10, 2066.

que dans la mesure où elle devient une réalité observable à travers la mise en œuvre par les personnes publiques de prérogatives de puissances publiques d'ordre patrimonial (chapitre II).

**PLAN DU TITRE I :**

- **Chapitre I :** La spécificité de l'intérêt environnemental : un intérêt patrimonial
- **Chapitre II :** Les prérogatives de puissance publique d'ordre patrimonial

## CHAPITRE I : LA SPÉCIFICITÉ DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : UN INTÉRÊT PATRIMONIAL

**191. Les difficultés d'ordre pratique inhérentes à la notion de patrimoine commun.** La notion de patrimoine commun rencontre des difficultés d'ordre pratique pour être mise en œuvre en droit interne car elle pose la délicate question de son titulaire. Le patrimoine commun repose sur une titularité incertaine — Nation, Humanité — et dédoublée — celle du propriétaire et celle du gestionnaire — alors que selon une conception civiliste il n'existe « *pas de patrimoine sans tête* »<sup>1</sup> et qu'il n'y a qu'un patrimoine par tête. Pour résoudre cette difficulté, les systèmes de *common law* disposent de l'efficace instrument du *trust* qui, utilisé à des fins environnementales, permet la gestion par un administrateur (*trustee*) de la propriété d'une personne au profit de bénéficiaires présents et futurs<sup>2</sup>. La question s'est posée de la nécessité d'innover en créant une institution nouvelle comparable pour gérer les biens environnementaux. Ce débat a été renouvelé, sur le plan de la responsabilité et de la réparation environnementale, par la reconnaissance jurisprudentielle du préjudice écologique pur dans l'affaire Erika<sup>3</sup> débouchant sur une reconnaissance législative au sein du code civil<sup>4</sup>. S'il ne fait pas de doute que l'intervention du législateur était nécessaire pour prendre en compte les spécificités liées à la réparation du préjudice écologique<sup>5</sup>, l'idée selon laquelle « *le droit de l'environnement a besoin de concepts neufs pour étudier un domaine neuf* »<sup>6</sup> fait fi de l'existence de concepts bien établis dans l'ordonnement juridique qui peuvent participer à une bonne gestion des éléments environnementaux. C'est le cas du service public. Ainsi que l'a exposé V. INSERGUET-BRISSET, en droit interne « *le service public apparaît comme l'outil juridique le plus adapté [car] il est aisé de mettre en parallèle la gestion du patrimoine environnementale avec une mission de service public qui caractérise ses bénéficiaires comme des usagers* »<sup>7</sup>. Étudié sous

---

<sup>1</sup> C. GROULIER, Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA* 2005, p. 1034.

<sup>2</sup> C. LAMBRECHTS, « Modèles étrangers. Le statut juridique de l'environnement en droit anglais et américain », in A.-C. KISS, *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, p. 342 et suivantes. Cf. aussi l'étude du professeur CH. LAVIALLE qui met en avant le caractère dépassé de l'approche propriétaire de la domanialité publique pour évoquer l'importance du critère de l'affectation et ses similarités avec la notion de trust. Il propose alors une domanialité publique conçue comme un patrimoine fondatif : CH. LAVIALLE, « Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations », *RDP* 1990 p. 469.

<sup>3</sup> C.Cass, crim, 25 septembre 2012, n°10-82.938.

<sup>4</sup> Article 4 de la loi du 20 juillet 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, des paysages et de la nature* qui crée un titre IV bis et un titre IV ter au sein du livre III du code civil.

<sup>5</sup> *Les enjeux d'une loi sur le préjudice écologique*, *Envir.* 2014, n°10, Dossier 1.

<sup>6</sup> M. FLORY, « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in *Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, 1995, p. 39. p. 54.

<sup>7</sup> V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 1998, p. 269.

l'angle patrimonial, le service public est l'outil juridique de compromis entre l'intérêt général de protection de l'environnement et le droit de propriété en permettant une correction des usages contraires à la protection de l'environnement-patrimoine commun (section I). Son aspect « patrimonial » implique une inscription dans la durée des missions de service public donnant à la notion de service public une essence prospective (section II).

**PLAN DU CHAPITRE :**

- **Section I :** Le service public : un correcteur substantiel du droit d'usage des biens environnementaux
- **Section II :** Le service public : un correcteur durable du droit d'usage des biens environnementaux

## SECTION I : LE SERVICE PUBLIC : UN CORRECTEUR SUBSTANTIEL DU DROIT D'USAGE DES BIENS ENVIRONNEMENTAUX

**192. De la conciliation des intérêts à la reconnaissance des services environnementaux.** En érigeant la protection de l'environnement au rang d'intérêt fondamental de la nation, le Constituant indique au législateur qu'il doit composer avec l'intérêt général de protection de l'environnement. « *Il s'agit d'intégrer l'environnement parmi les objectifs d'intérêt public de la nation et de ce fait hisser l'environnement au même niveau que les autres intérêts fondamentaux* »<sup>8</sup>. Principe de droit de l'Union européenne, l'intégration des politiques environnementales n'est pas nouvelle. Elle est renforcée par le principe de conciliation prévu à l'article 6 de la charte de l'environnement qui suppose que le législateur concilie entre « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »<sup>9</sup>. Définie par le législateur, cette conciliation a un effet vertical qui impact inéluctablement les droits fondamentaux des individus<sup>10</sup>. « *Sous-jacente à cette conciliation des politiques, qui est de l'ordre de la stratégie de l'action publique, se profile une nécessaire conciliation juridique entre droits fondamentaux, puisque l'environnement est devenu un droit de même valeur que le droit de propriété ou la liberté d'entreprendre* »<sup>11</sup>. À défaut d'évoquer l'intégration qui apparaît d'un point de vue de la protection de l'environnement plus dynamique que la conciliation<sup>12</sup>, il n'en reste pas moins qu'« *on peut se demander si le droit à l'environnement, par son caractère à la fois universel et transversal, individuel et collectif, affectant l'homme, sa survie, sa santé, l'humanité et la diversité biologique, ne va pas se révéler comme devant bénéficier d'une certaine prééminence sur*

<sup>8</sup> M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », Cah. Cons. Const., n°15, 2004, p. 6.

<sup>9</sup> CE 14 septembre 2011, *M. Michel A*, req. n°348394.

<sup>10</sup> Notamment la liberté d'entreprendre : A. TOMADINI, *La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation*, Université de Bourgogne, 2014, spécifiquement la première partie.

<sup>11</sup> M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », Cah. Cons. Const., n°15, 2004, p. 6.

<sup>12</sup> L'intégration suppose une approche positive impliquant une prise en compte de l'environnement dans les autres politiques. La conciliation suppose un rapport de réciprocité porteur de moindre protection de l'environnement dans la mesure où elle induit une prise en compte des intérêts économiques et sociaux lors de l'adoption de dispositions environnementales. Ainsi, selon A. VAN LANG, « *la rédaction de l'article 6 est très surprenante : elle impose une conciliation de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, avec le développement économique et le progrès social. Il s'agit assurément des trois piliers du développement durable, tel qu'il est conçu notamment en droit international. Mais l'idée de conciliation retenue situe sur le même plan les trois éléments, il s'agira donc d'une conciliation au cas par cas, rien ne permettant de savoir dans quelle situation l'environnement prévaut sur les autres considérations* ». A. VAN LANG, « Les sources traditionnelles en droit de l'environnement », in *Le droit et l'environnement*, Paris, Dalloz, Coll. « Journées nationales Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française », Tome XI, Caen, 2010, p. 25.

*certaines autres droits fondamentaux* »<sup>13</sup>. Cette prééminence est finalement le rôle logique attribué au droit *de* l'environnement, droit conquérant qui surimpose sa finalité aux intérêts utilitaristes (§1). Au fur et à mesure qu'il se fait une place aux côtés des autres droits fondamentaux, le droit *à* l'environnement fait apparaître ces bienfaits au grand jour. En luttant efficacement contre les usages non rationnels des éléments environnementaux, les effets générés par la proclamation de l'intérêt général de protection de l'environnement progressent et deviennent palpables. D'une approche négative abordant la notion d'intérêt général de protection de l'environnement au regard des limites qu'elle impose aux autres intérêts, il est possible de passer à une approche positive permettant d'analyser la consistance de cette notion d'intérêt général. En effet, la notion d'intérêt général de protection de l'environnement combat les intérêts utilitaristes en faisant émerger en droit une réalité écologique constituant l'essence des services publics environnementaux : les services environnementaux procurés par ses missions de protection (§2).

## **§1. UNE PRÉÉMINENCE DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL SUR LES INTÉRÊTS UTILITARISTES**

**193. Une socialisation de la nature.** La revendication d'une socialisation de la nature est une proposition doctrinale ancienne reposant sur le constat d'une triple contradiction opérée par le régime foncier: *« contradiction d'une civilisation qui accroît sans cesse le temps des loisirs tout en raréfiant sans cesse l'espace collectif ; contradiction d'une politique qui prétend protéger la Nature, tout en pénalisant les propriétaires qui la conservent et en enrichissant ceux qui la détruisent ; contradiction d'une économie libérale où le développement est la négation de la sauvegarde »*<sup>14</sup>. Amputé du droit aux loisirs ou encore du droit à la promenade<sup>15</sup> et de l'éventuel service public des promeneurs en forêts<sup>16</sup> qui constituent des propositions doctrinales dépassées voir même contradictoires au regard du développement du droit de l'environnement, le constat conserve sa pertinence. Surtout, la solution proposée pour y faire face — la *« venue d'un socialisme de l'espace naturel transformant la propriété du sol en un service public et garantissant à tous le droit à la Nature »*<sup>17</sup> — est en cours de réalisation. Elle

---

<sup>13</sup> M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », Cah. Cons. Const., n°15, 2004, p. 6.

<sup>14</sup> PH. SAINT MARC, *Socialisation de la nature*, Stock, 1971, p. 299.

<sup>15</sup> J.-Y. PLOUVIN, « La protection des voies de cheminement et le droit à la promenade », *Gaz. Pal.* 1977, 1, 281.

<sup>16</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « Pour un service public d'accueil des promeneurs en forêt (à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, section, 28 novembre 1975) », *Rev. jur. env.* 1976, n°2, p. 29.

<sup>17</sup> PH. SAINT MARC, *Socialisation de la nature*, Stock 1971, p. 308.

réalise une correction du droit de propriété du sol (A) et en complémentarité une correction des intérêts économiques impactant les biens environnementaux (B).

#### A. L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL : CORRECTEUR DU DROIT DE PROPRIÉTÉ DU SOL

**194. La fonction sociale du droit de propriété.** « *Le droit de jouir de la chose de la manière la plus absolue* » consacré par l'article 544 du Code civil autorise le propriétaire à se servir de son bien comme bon lui semble. Il peut « *non seulement percevoir les fruits, légumes du jardin, loyers de l'immeuble, mais même en abuser. C'est à dire qu'il peut s'en priver, juridiquement, par don, vente ou legs, mais même physiquement : il a le droit de les détruire. Brûler, jeter, tuer : en anéantissant sa chose, désormais indisponible pour quiconque, le propriétaire exerce sa maîtrise de la manière la plus absolue* »<sup>18</sup>. Ce droit de détruire les éléments environnementaux est limité par les lois et règlements qui peuvent prohiber certains usages. Cette prohibition est justifiée par l'intérêt général de la protection de certains usages de certains biens conduisant la doctrine à évoquer la reconnaissance d'une fonction sociale de la propriété<sup>19</sup>. Ainsi, L. DUGUIT indiquait que « *la propriété n'est plus le droit subjectif du propriétaire ; elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse* » et concluait que « *le propriétaire a le devoir et partant le pouvoir d'employer sa chose à la satisfaction de besoins communs, des besoins d'une collectivité nationale tout entière ou de collectivités secondaires* »<sup>20</sup>. L'avènement d'un droit objectif de l'environnement transformant les biens environnementaux en patrimoine commun impose de reconnaître une fonction sociale nouvelle au droit de propriété, celle de la protection de l'environnement. Se faisant et par l'intermédiaire du législateur et du pouvoir réglementaire, l'environnement devient « *sagesse de la propriété* »<sup>21</sup> transformant le propriétaire en « *collaborateur obligé du service public de l'environnement* »<sup>22</sup>. L'obligation du propriétaire de faire usage de sa propriété conformément aux fonctions écologiques de son bien se manifeste principalement par une dépossession partielle des droits du propriétaire au profit de la puissance publique. Celle-ci est assurée sous

---

<sup>18</sup> M. RÉMOND-GOULLAUD, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, les voies du droit, 1989, p. 12.

<sup>19</sup> L. TROTABAS, « La fonction sociale de la propriété privée : le point de vue technique : le régime administratif de la propriété privée », Sirey, 1930, p. 40

<sup>20</sup> L. DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Librairie Felix Alcan, 1912

<sup>21</sup> M. REMOND-GOULLAUD, « L'environnement, sagesse de la propriété », in M. FALQUE et M. MASSENET, *droits de propriété et environnement*, Dalloz, 1997, p. 44.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 47.



le contrôle des juges, particulièrement ceux de la Cour européenne des droits de l'homme, qui font de l'intérêt environnemental le critère de légitimation de l'atteinte au droit de propriété.

**195. L'intérêt environnemental : légitimation d'une atteinte au droit de propriété.** L'atteinte légale au droit de propriété doit être justifiée par l'intérêt général, que ce soit devant le juge constitutionnel ou devant le juge européen des droits de l'homme<sup>23</sup>. Nous avons démontré que la protection de l'environnement est reconnue d'intérêt général en droit interne. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a pas attendu la charte de l'environnement pour l'affirmer<sup>24</sup>, même s'il se fait moins prolixe que la Cour européenne des droits de l'Homme. De son côté, celle-ci l'a reconnu dès 1991 dans l'affaire *Fredin c/ Suède* relative au retrait d'une autorisation d'exploiter une gravière en affirmant qu'elle « *n'ignore pas que la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement* »<sup>25</sup>. Elle précisa la même année, dans l'affaire *Pine Valley Developments LTD* relative à une interdiction de délivrer un permis de construire au motif que le bien se situait dans une zone agricole destinée à préserver une ceinture verte, que la protection de l'environnement est manifestement « *un dessein légitime conforme à l'intérêt général aux fins du second alinéa de l'article 1 (P. 1.1)* »<sup>26</sup>. Cette préoccupation justifie une ingérence des personnes publiques dans le droit de propriété.

L'affirmation est des plus explicite dans l'affaire *Hamer c/ Belgique* relative à la destruction d'une maison de vacance située en forêt ; le juge affirme que « *l'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière* »<sup>27</sup>. En l'espèce, « *la petite maison dans la forêt* »<sup>28</sup> ne fait pas le poids face à « *l'ogre d'intérêt général environnemental* »<sup>29</sup>. D'ailleurs, cela n'était pas la première fois que, sous des allures moins féroces, l'intérêt général environnemental vagabondait en

---

<sup>23</sup> A.-F. ZATTARA, *La dimension constitutionnelle et européenne du droit de propriété*, Université de La Réunion, 2000, p. 450 et suivantes.

<sup>24</sup> Cons. Cons., 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, n°2002-464 DC.

<sup>25</sup> CEDH, 18 février 1991, *Fredin c/ Suède*, req. n°12033/86, §48.

<sup>26</sup> CEDH, 29 novembre 1991, *Pine Valley Developments LTD c/ Irlande*, req. n°12742/87, §57.

<sup>27</sup> CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n°21861/03, §79.

<sup>28</sup> J.-P. MARGUÉNAUD, « La petite maison dans la forêt », *D.* 2008, p. 884.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

forêt<sup>30</sup>. On l'y retrouva par ailleurs à maintes reprises<sup>31</sup> laissant définitivement penser qu'il s'agit de son habitat naturel (*cf supra*. §43).

La notion reste néanmoins prête à s'appliquer pour d'autres milieux naturels comme l'indique la formulation générale usitée par la Cour selon laquelle « *La protection de la nature et des forêts, et plus généralement de l'environnement, constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu* »<sup>32</sup>. Ainsi l'aperçoit-on, quittant les terres obscures et rassurantes de la forêt, pour prendre la pleine mesure du soleil sur le littoral dans les affaires *Depalle et Brosset-Triboulet c/ France*<sup>33</sup>. Dans les deux affaires, il était question d'habitations situées sur le domaine public maritime et pour lesquelles le préfet refusait de renouveler des autorisations d'occupation du domaine public maritime au motif que l'entrée en vigueur de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 *relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* ne lui permettait plus de le faire. À la suite de diverses procédures, les requérants ont été condamnés pour occupation sans titre du domaine public avec obligation de remettre en état les lieux et donc à détruire leur habitation. La Cour considère en l'espèce que « *le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont les requérantes ne pouvaient pas ignorer qu'il pourrait les concerner un jour et l'injonction de détruire la maison en résultant peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général* »<sup>34</sup>. Elle relève qu'indépendamment du fait que les juridictions nationales se sont focalisées sur la compatibilité entre le régime de la domanialité publique et l'atteinte au bien ; « *c'est suite à l'adoption de la loi littoral — dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que "le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur" — que les autorisations ont cessé d'être renouvelées, et ce dans un but de protection du rivage de la mer et plus généralement de l'environnement* »<sup>35</sup>. Elle poursuit enfin en affirmant que « *La préservation du littoral et en particulier des plages, "lieu ouvert à tous", [...] appelle une politique d'aménagement du territoire appropriée* »<sup>36</sup> qu'ainsi « *l'ingérence*

<sup>30</sup> CEDH, 02 mars 2006, *Ansay c/ Turquie*, req. 49908/09 à propos de la qualification par le gouvernement de la parcelle du requérant en zone forestière ; CEDH, 13 juin 2006, *Lazaridi c/ Grèce*, req. n°31282/04, §33-36 à propos d'une mesure de reboisement interdisant toute construction sur la parcelle du propriétaire.

<sup>31</sup> CEDH, 22 juillet 2007, *Koktèpe c/ Turquie*, req. n°35785/03 ; CEDH, 10 mars 2009, *Satir c/ Turquie*, req. n°36192.

<sup>32</sup> Affaire *Koktèpe c/ Turquie*, §87 et affaire *Satir c/ Turquie*, §33.

<sup>33</sup> CEDH, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, req. n° 34044/02 ; CEDH, 29 mars 2010, *Brosset-Triboulet c/ France*, req. n°34078/02.

<sup>34</sup> Affaire *Depalle*, §80 ; affaire *Brosset-Triboulet*, §83.

<sup>35</sup> Affaire *Depalle*, §81 ; affaire *Brosset-Triboulet*, §84.

<sup>36</sup> Affaire *Depalle*, §81 ; affaire *Brosset-Triboulet*, §84.

*poursuivait un but légitime qui était dans l'intérêt général : encourager le libre accès au rivage, dont l'importance n'est plus à démontrer »*<sup>37</sup>. Légitimée dans son principe, l'atteinte au droit de propriété justifiée par l'intérêt général environnemental se doit d'être proportionnée à cette finalité<sup>38</sup>.

**196. L'instrument juridique du service public : juste équilibre entre droit de propriété et intérêt environnemental.** Dans les différentes affaires, la Cour européenne se montre bienveillante à l'égard de la protection de l'environnement. En général, les espèces évoquées précédemment démontrent que « *l'ogre d'intérêt général environnemental* » dévore le droit de propriété au point de se demander si le caractère proportionné de l'ingérence n'est pas devenu une clause de style. Surtout dans les affaires *Depalle* et *Brosset-Triboulet* où est en cause l'instrument juridique du domaine public. En réalité, « *cette volonté de ne pas contrarier l'action des pouvoirs publics en matière environnementale, de ne pas ouvrir la moindre brèche qui serait susceptible d'être perçue comme une remise en cause de cette politique* »<sup>39</sup> masque maladroitement le fait que l'instrument juridique du domaine public est un outil de protection de l'environnement trop abrasif du droit de propriété au point qu'on peut se demander si les jurisprudences *Depalle* et *Brosset-Triboulet* ont vocation à prospérer<sup>40</sup>.

En effet, en impliquant inévitablement une propriété publique composée d'un régime juridique stricte<sup>41</sup>, la domanialité publique emporte des conséquences radicales sur le statut juridique du sol. Ajoutons à ce constat, les moyens financiers conséquents qu'il conviendrait de mobiliser pour faire l'acquisition d'une propriété publique environnementale chaque fois que les éléments environnementaux le justifieraient et le réaménagement nécessaire du régime juridique de la domanialité publique tourné actuellement davantage vers une valorisation

---

<sup>37</sup> Affaire *Depalle*, §81 ; affaire *Brosset-Triboulet*, §84.

<sup>38</sup> V., sur son interprétation, P. MUZNY, *La technique de proportionnalité et le juge de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique*, PUAM, 2005. - S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, FUSL/Bruylant, 2001, 777 p. ; M.-A. EISSEN, « Le principe de la proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *EDCE* 1989, n° 41, p. 284.

<sup>39</sup> R. HOSTIOU, « Propriété privée, domanialité publique et protection du littoral : le droit administratif des biens à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA* 2010, p. 543.

<sup>40</sup> R. HOSTIOU, « Protection du littoral et propriété privée : la Cour tourne le dos à la jurisprudence *Depalle* », *AJDA* 2014, p. 2273 ; J.-PH. ORLANDINI, « Le vent de Strasbourg souffle sur le domaine public maritime », *RDP* 2015, n°3, p. 621.

<sup>41</sup> Que ce soit des principes applicables au domaine public – inaliénabilité et imprescriptibilité – ou des procédés de protection de celui-ci.

économique qu'une protection environnementale<sup>42</sup>, on comprend pourquoi cette vénérable institution juridique est délaissée au profit de l'outil réglementaire.

Sa disqualification dans les jurisprudences internes relatives à la forêt<sup>43</sup>, davantage pour des raisons économiques qu'environnementales<sup>44</sup>, a toutefois mis en exergue les potentialités de la notion de service public entendue sous l'angle patrimonial. À ce titre on peut affirmer sans l'ombre d'un doute que le domaine public est le « *terrain d'élection du service public de protection de l'environnement* »<sup>45</sup>. C'est en effet à la recherche de l'existence d'un domaine public administratif que le juge administratif a été poussé à examiner l'existence d'un service public de protection de l'environnement auquel l'espace, objet des différents litiges, serait affecté. Et c'est à l'occasion de ces différents litiges qu'apparaît l'intérêt du service public de protection de l'environnement par rapport à la domanialité publique.

Ainsi dans la décision du Tribunal des Conflits *Doucédame c/ Département des Bouches-du-Rhône* en affirmant que « *la compétence donnée aux départements par les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles doit faire regarder les mesures prises pour l'application de ces dispositions, au nombre desquelles figure l'acquisition, par le département des Bouches-du-Rhône, en 1987, du massif des Roques-Hautes, comme la mise en œuvre d'un service public de protection de l'environnement par ces collectivités territoriales* »; le juge du Tribunal des Conflits regroupe diverses prérogatives, dont l'acquisition du bien et même éventuellement son appartenance au domaine public, sous la coupe de l'instrument juridique du service public (cf. *infra* §238 et svts). Le commissaire du gouvernement J. DUPLAT précisait à cet égard que « *la coexistence de deux régimes différents de propriété pour une même mission apparaît juridiquement tout à fait possible* »<sup>46</sup>. Il démontre ainsi toute la plasticité de la notion de service public qui s'applique indépendamment du statut juridique du sol en sollicitant au besoin différents instruments du droit administratif — travail public, domaine public, contrat administratif, servitudes administratives. Sa dimension

---

<sup>42</sup> V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et environnement*, LGDJ., p. 133-211 ; S. CAUDAL, « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA* 2009, p. 2329.

<sup>43</sup> CE, 20 juillet 1971, *Consorts Bolusset*, req. n° 79259 ; CE, 28 novembre 1975, *Sieur Abamonte*, req. n° 90772.

<sup>44</sup> C. CHAMARD, *Domaine privé, forêts des collectivités publiques*, J.-Cl. Propriétés publiques, fasc. 47, n° 13 et s ; M. CHOUQUET, *Le domaine privé des personnes publiques. Contribution à l'étude du droit des biens publics*, Université Bordeaux IV, 2013 ; Ch. LAVIALLE, « Remarques sur le classement des forêts publiques dans le domaine privé », in *Long Cours*, Mél. P. BON, Dalloz, 2014, p. 945.

<sup>45</sup> V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et environnement*, LGDJ., 1998, p. 153.

<sup>46</sup> J. DUPLAT, « Une forêt ouverte au public et protégée en tant que site naturel appartient-elle au domaine public ? », *BJCL* 2008, n°4, p. 279.

patrimoniale, ou à tout le moins territoriale, est indubitable comme en témoigne la formule illustrative utilisée par le juge des conflits : « *le massif forestier est affecté aux besoins de ce service* ». On peut en déduire par extension que le service public est présent partout où un espace naturel est géré directement ou indirectement par une personne publique – arrêté de biotope, zone prioritaire pour la biodiversité, site natura 2000, forêt de protection, espace naturel sensible, parc national, parc naturel régional, réserve naturelle, trames de la biodiversité, bassins hydrographiques...

Pourtant, sa reconnaissance jurisprudentielle reste discrète comme en atteste la prudente décision *Jullian* du Conseil d'État dans laquelle est affirmé de façon paradoxale que le syndicat mixte pour la protection et la gestion de la Camargue gardoise exerce une mission de service public sur les terrains de la réserve naturelle, mais que le classement en réserve naturelle n'a pas, en soi, pour effet d'affecter ces terrains à un service public<sup>47</sup>. Malgré la frilosité dont fait preuve la Haute juridiction administrative — se contentant d'évoquer à demi-mot un service public sans le qualifier de service public de protection de l'environnement et éludant réellement la question de l'affectation du bien à un service public de protection de l'environnement pour préférer se concentrer sur la question de l'aménagement spécial<sup>48</sup> — il est certain que l'espace est l'objet privilégié du droit de l'environnement et qu'ainsi « *pour une part importante, le droit de l'environnement repose sur la délimitation de territoires spécifiques qui serviront de cadre à l'application de règles adaptées à la gestion de tel ou tel milieu* »<sup>49</sup>. La création de zones protégées conduit donc à une territorialisation du droit de l'environnement, plus ou moins conforme aux milieux naturels<sup>50</sup>, impactant les droits des différents propriétaires en limitant leurs usages sur l'espace naturel<sup>51</sup>. Parce que « *le morcellement des propriétés est source inévitable de dégradation, chacun construit désherbe et tue* »<sup>52</sup>, la limitation des usages s'applique sur l'ensemble de l'espace protégé et indépendamment des nombreux propriétaires d'une parcelle de l'espace. Un exemple ? Les articles L. 332-7 et L. 332-13 du code de

---

<sup>47</sup> CE, 28 septembre 2011, *Jullian*, req. n°343690

<sup>48</sup> A. FUCHS-CESSOT, « Le classement en réserve naturelle n'emporte pas domanialité publique », *AJDA* 2012, p. 1449.

<sup>49</sup> Y. JEGOUZO, « Existe-t-il un territoire pertinent ? » in K. FOUCHER, R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : Territoires et Gouvernance*, PUAM., 2006, p.122.

<sup>50</sup> C. CANS, « Du milieu à la zone protégée : la « territorialisation » de la protection des milieux naturels, in *La protection de la nature* », M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, M. DUROUSSEAU (ss-dir), *30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, P.U de Strasbourg, 2007, p. 113.

<sup>51</sup> Cf notamment sur la question de la limitation des usages pour respecter l'environnement-patrimoine commun, la thèse de M. DEFFAIRI, *La patrimonialisation du droit de l'environnement*, IRJS, 2015, spec. Partie II, Titre II, chapitre 2, *Les droits d'usage des biens environnementaux*, p. 709 et suivantes.

<sup>52</sup> M. RÉMOND-GOULLAUD, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, les voies du droit, 1989, p. 125.

l'environnement relatifs au droit des réserves naturelles qui disposent respectivement que « *les effets du classement suivent le territoire classé, en quelque main qu'il passe* » et que « *nul ne peut acquérir par prescription, sur une réserve naturelle, des droits de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux* ». Pierre angulaire du service public environnemental, l'élaboration de ce « *cadastre naturel* »<sup>53</sup> ne suffit pas à assurer le maintien des équilibres écologiques. Aussi, le service public environnemental a vocation à un dessein plus large dépassant la seule correction du droit de propriété du sol pour assurer la correction des intérêts économiques relatifs aux éléments environnementaux.

## B. L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL, CORRECTEUR DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES RELATIFS AUX BIENS ENVIRONNEMENTAUX

**197. De la propriété du sol à la propriété des choses qui s'y trouvent.** L'ensemble des choses naturelles n'entre pas entièrement sous les classifications étriquées du droit des biens. *A fortiori*, et alors même que la réglementation de la propriété du sol permet d'appréhender des écosystèmes dans leur intégralité, la correction du droit de propriété des sols n'est pas suffisante pour assurer le maintien des équilibres écologiques tant les espèces, l'air et l'eau ne connaissent pas les frontières juridiques des différents espaces protégés. La qualification de *res nullius* pour les espèces et de *res communes* pour l'eau, l'air et éventuellement la biodiversité<sup>54</sup> marquent les limites de la propriété sur certaines choses naturelles<sup>55</sup> sans pour autant que ces statuts permettent d'en assurer leur protection. Ainsi, la propriété retrouve son droit lorsque l'espèce, chose sans maître, vagabonde sur une propriété privée. Le propriétaire peut non seulement négocier et vendre le droit de chasse considéré comme attribut du droit de propriété<sup>56</sup>, mais aussi devenir propriétaire d'un spécimen dès lors

<sup>53</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, Coll. Objectif Droit, LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°382, p. 235.

<sup>54</sup> M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE, « La création d'un marché d'unités de biodiversité est-elle possible ? », *RRDM*, 2011, n°1, p. 11.

<sup>55</sup> Le critère d'inappropriabilité est ce qui caractérise les choses communes. Cf. M.-A. CHARDEAUX, *Les choses communes*, LGDJ., 2006, p. 107. Toutefois, la doctrine s'accorde à considérer qu'il est possible de s'approprier une parcelle de la chose commune et ainsi exercer un droit d'usage. B. JADOT, « L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir », in F. OST, S. GUTWIRTH (ss-dir), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Vubpress, 1996, p. 93.

<sup>56</sup> Cf. Cons. Cons., 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, n°2000-434 DC, consid. 24 : « *Considérant que le droit de chasse sur un bien foncier se rattache au droit d'usage de ce bien, attribut du droit de propriété ; qu'il ne peut être apporté de limitations à l'exercice de ce droit qu'à la double condition que ces limitations obéissent à des fins d'intérêt général et n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée du droit de propriété s'en trouveraient dénaturés ;* ». Point de vue partagé par la juridiction administrative. Cf pour une jurisprudence récente : CE, 26 décembre 2012, *M. et Mme B...A c/ Ministre de l'économie et des finances*, req. n°329884.

que celui-ci a été saisi. La chose commune, n'appartenant à personne et donc utilisable par tous, connaît les mêmes travers si une utilisation excessive car incontrôlée conduit à la pénurie ou à la pollution de la ressource<sup>57</sup>. Il y a bien longtemps que le statut de *res nullius* accordé en général pour des choses abondantes ou sans valeur n'est plus justifié pour les espèces et que le statut de *res communes* ne peut prévenir la crainte d'une pénurie de la ressource sans l'organisation d'un régime juridique adapté<sup>58</sup>.

**198. L'exploitation raisonnée des ressources naturelles.** L'appropriation est symptomatique du désir d'exploitation des biens environnementaux. « *En quelque sorte, lorsqu'une chose n'est pas exploitable, son appropriation n'intéresse personne* »<sup>59</sup>. Par-delà le statut juridique des biens environnementaux, l'intérêt environnemental se traduit par une correction des intérêts économiques impactant ces biens. Refrêner le désir d'exploitation de certains biens – eau, espèces (1), créer artificiellement une exploitation d'autres biens indésirables – déchets, gaz à effet de serre...etc (2); l'intérêt environnemental jongle avec la loi du marché afin d'imposer une exploitation raisonnée et des ressources naturelles.

### **1. La limitation des intérêts économiques sur les biens environnementaux**

**199. Autorisation administrative préalable : réglementation de l'activité et contrôle.** La première limitation aux intérêts économiques — la plus importante quantitativement, mais aussi au regard de l'atteinte qu'elle occasionne à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'entreprendre — est la réglementation symbolisée par les nombreuses polices administratives spéciales qui gouvernent le droit de l'environnement. Si elles s'appliquent à l'espace naturel protégé, elles s'appliquent aussi et surtout en dehors de ces espaces. Ainsi, est appliqué pour les espèces qualifiées de protégées un régime général d'interdiction<sup>60</sup> ; les polices cynégétique, piscicole et sylvicole limitent le droit de s'approprier les espèces non protégées en octroyant des permis et en déterminant un quota de prélèvement, le tout étant l'objet de contrôles assortis d'un arsenal pénal<sup>61</sup>. Le droit de l'eau possède plusieurs polices administratives de l'eau soumettant à autorisation ou déclaration les installations,

---

<sup>57</sup> G. HARDIN, « The Tragedy of the commons », Science, 1968, vol. 162, p. 1243.

<sup>58</sup> M. REMOND-GUILLOUD, « Ressources naturelles et choses communes », D. 1985, p. 85 ; M.-A. CHARDEAUX, *Les choses communes*, LGDJ., 2006, p. 332 et p. 347. L'auteur indique que l'usage des choses communes est réglementé et qu'« il serait souhaitable que le droit positif consacre l'existence d'un devoir de conservation des choses communes ».

<sup>59</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Biens environnementaux : fiction, mystification et fonction de la *res communis* », RRDM, 2008, n°1, p. 12.

<sup>60</sup> L. 411-1 du code de l'environnement.

<sup>61</sup> S. BROTELLE, *Le système répressif du droit de l'environnement*, Université de La Réunion, 2009.

activités ou usages de l'eau assortis d'un arsenal répressif pour préserver la ressource en eau et limiter la pollution des cours d'eau et des nappes phréatiques<sup>62</sup>. La prévention de l'air et de l'atmosphère implique l'édiction de normes limites notamment sur les véhicules automobiles<sup>63</sup>. De nombreuses activités économiques sont soumises à la police des Installations classées pour la protection de l'environnement<sup>64</sup>. On observe une police administrative relative aux produits chimiques<sup>65</sup>, une relative au contrôle et à l'autorisation de la mise sur le marché de substances actives et biocides<sup>66</sup>, une relative à l'exposition aux substances à l'état nanoparticulaires<sup>67</sup>, une relative aux organismes génétiquement modifiés<sup>68</sup>, une autre relative aux nuisances sonores<sup>69</sup>... La liste est loin d'être exhaustive. Pour l'essentiel et de façon traditionnelle<sup>70</sup>, l'intérêt environnemental repose sur l'instrument de la police administrative accompagné d'un arsenal pénal. Ce dispositif rend désuètes les qualifications de *res nullius* et de *res communis* appliquées aux biens environnementaux. Au nom de l'impérieuse préservation de l'ordre public écologique, l'usage des biens environnementaux est encadré par les pouvoirs publics qui n'hésitent pas à créer des institutions spécifiques dignes du qualificatif de service public au sens organique et matériel : ONCFS, ONEMA, HCB,... Plus déroutante est la réattribution d'une valeur économique aux biens environnementaux conduisant à des services publics atypiques.

## 2. L'attribution d'une valeur économique aux biens environnementaux

**200. Les marchés environnementaux.** Sous l'égide du principe du pollueur-payeur, le droit de l'environnement use des instruments fiscaux pour non seulement faire supporter le coût des mesures de protection de l'environnement sur le pollueur, mais aussi pour l'inciter à des gestes vertueux en matière environnementale (cf. *infra* §488-489). L'incitation environnementale prend des allures originales lorsque l'outil fiscal est abandonné au profit de l'instauration d'un marché environnemental. En ce cas, l'effacement de la personne publique

---

<sup>62</sup> Cf. notamment la nomenclature « Eau » : Article L. 214-1 du code de l'environnement. Pour un panorama de la richesse du procédé de police appliqué au domaine de l'eau : P. BOYER, F. DENIS-PASQUIER, « Police générale de l'eau et des milieux aquatiques », J. -Cl Env, fasc. 2950 ; « Polices spéciales de l'eau et des milieux aquatiques », J.-CL Env, fasc. 2960.

<sup>63</sup> Article L. 224-3 et suivants du code de l'environnement.

<sup>64</sup> On songe en premier lieu à la nomenclature ICPE. Cf. R. 511-9 du code de l'environnement.

<sup>65</sup> Article L.521-6 du code de l'environnement et suivants.

<sup>66</sup> Article L.522-2 et suivants du code de l'environnement.

<sup>67</sup> Article L. 523-1 du code de l'environnement.

<sup>68</sup> Article L. 531-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>69</sup> Il existe une réglementation relative à l'émission sonore des objets – article L. 571-2 et suivants du code de l'environnement – et une réglementation relative aux activités bruyantes – Article L. 571-6 et suivants du code de l'environnement.

<sup>70</sup> G. J. MARTIN, « Le droit et l'environnement », p 1-6 in *Le droit et l'environnement*, journées nationales, T. XI/ Caen, Association H. Capitant, Dalloz, 2010.



dans la gestion des biens environnementaux est flagrant — la fameuse main invisible du marché — mais pas nécessairement total. Plus le marché mis en place fonctionne (la loi de l'offre et la demande), moins l'interventionnisme des pouvoirs publics est exigé. Le retrait de la personne publique est important par exemple pour le marché des matières premières secondaires qui fait du déchet — *res derelectae* — un bien à valeur marchande. Ce marché a pris un véritable essor grâce à la volonté du législateur européen de « *tendre vers une société européenne du recyclage avec un niveau élevé de rendement des ressources* »<sup>71</sup>. confortée par la volonté du législateur français de passer d'une économie linéaire à une économie circulaire<sup>72</sup>.

À l'inverse, l'exemple du marché de quota de gaz à effet de serre (GES) démontre la part active et essentielle de l'État dans la mise en place du marché et dans sa gestion : délivrance de l'autorisation d'émettre des GES incluant l'attribution d'un quota négociable pour une période déterminée ; déclaration d'utilisation des quotas ; contrôle par un organisme agréé par l'État de l'utilisation des quotas et réaffectation des quotas non utilisés à l'État en fin de période<sup>73</sup>. Il s'agit ni plus ni moins de l'émergence d'une police écologique d'ordre économique — l'appellation de marché réglementé est évocatrice — que l'on retrouve dans d'autres dispositifs tels que les certificats d'économie d'énergie (CEE) ou encore les obligations d'achat de l'énergie renouvelable. Toutefois, la particularité des marchés de quota de GES et des CEE réside dans la possibilité de faire commerce de l'autorisation administrative faisant poindre des biens nouveaux<sup>74</sup> conformes à une tendance générale qu'on observe notamment en droit administratif des biens<sup>75</sup>. Nonobstant les critiques autour d'une éventuelle appropriation de l'air pour sa protection<sup>76</sup>, « *il n'en résulte nullement une privatisation de l'environnement, tout au plus l'accueil d'une certaine patrimonialisation qui porte non pas sur les choses communes*

---

<sup>71</sup> Directive n°2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 *relative aux déchets et abrogeant certaines directives*, préambule, point n°41.

<sup>72</sup> Article L. 110-1-1 du code de l'environnement.

<sup>73</sup> P. HERBEL, P. KROMAREK, « Un exemple d'instrument économique de protection de l'environnement : la réduction des émissions de gaz à effet de serre », *D.* 2007, p. 963 ; J. -C. ROTOULLIÉ, *L'utilisation de la technique de marché en droit de l'environnement. L'exemple du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, Université Paris II, 2015.

<sup>74</sup> Cf. l'article L.229-15 du code de l'environnement qui dispose que « *les quotas d'émission de gaz à effet de serre délivrés aux exploitants d'installations autorisées à émettre ces gaz ou aux exploitants d'aéronef sont des biens meubles [...]. Ils sont négociables, transmissibles par virement de compte à compte et confèrent des droits identiques à leurs détenteurs* ». Cf aussi l'article L. 221-8 du Code de l'énergie qui dispose que les CEE sont des « *biens meubles négociables, dont l'unité de compte est le kilowattheure d'énergie finale économisé. Ils peuvent être détenus, acquis ou cédés par toute personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 221-7 [du Code de l'énergie] ou par toute autre personne morale* ».

<sup>75</sup> Y. JEGOUZO, « Les autorisations administratives vont-elles devenir des biens meubles ? », *AJDA* 2004, p. 945.

<sup>76</sup> T. REVET, « Les quotas d'émission de GES (ou l'atmosphère à la corbeille ?) » *D.* 2005, chr., p. 2632.

mais sur les droits d'accès »<sup>77</sup>. L'approche économique du droit de l'environnement est en vogue<sup>78</sup> et conduit à l'existence d'un service public de régulation environnementale<sup>79</sup>. Le marché tente de s'exporter à la biodiversité<sup>80</sup>. Les outils traditionnels de gestion publique — service public et police — sont concurrencés par des mécanismes plus souples tels que le marché qui sont source de déstabilisation du droit administratif<sup>81</sup>. La stabilisation se fera-t-elle par incorporation au sein des instruments classiques du droit administratif ? Gageons que ces outils juridiques nouveaux viennent mettre en œuvre un service public d'économie environnementale consistant en « *une réglementation des activités privées en vue de fins de nature économique, c'est-à-dire en vue d'imposer aux rapports économiques une certaine orientation ou une certaine direction* »<sup>82</sup> afin de faire entrer le service public dans l'ère de la postmodernité<sup>83</sup>.

**201. De la correction des usages à l'apparition de nouveaux usages.** L'approche patrimoniale du droit de l'environnement transforme les éléments environnementaux en « biens » à gérer par une régulation appropriée des usages qui en sont faits. Prosaïquement, la régulation se fait *ex ante* par des polices administratives spéciales d'ordre spatial et des servitudes administratives (cf. *infra chapitre II*). Plus libre, la régulation des choses communes réattribue une valeur économique aux choses par le biais de l'incitation fiscale. En trame de fond, l'approche économique des biens environnementaux fait apparaître l'existence de services nouveaux — les services écologiques — qui constituent assurément l'idée la plus

<sup>77</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, P.U.F, coll. « Thémis Droit », 2011, 3<sup>e</sup> éd., p. 146.

<sup>78</sup> *Pour un droit économique de l'environnement* : Mél. G.-J. MARTIN, Frison-Roche, 2013.

<sup>79</sup> Sur la qualification de service public attribuée à l'activité de régulation : G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien 3<sup>e</sup> éd., 2011, n°685 et s. G. DUPUIS, M.-J. GUÉDON, P. CHRÉTIEN, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Sirey Université », 12<sup>e</sup> éd, 2011, n°695, p. 548 ; L. CALANDRI, *Recherches sur la notion de régulation en droit administratif français*, LGDJ, BDP, 2009, plus spécifiquement p. 499 et s. Certains considèrent cependant qu'il s'agit d'une activité nouvelle située entre la police et le service public. G. MARCOU, « La notion juridique de régulation », *AJDA* 2006, p. 347. Cf. aussi, R. RAMBAUD, *L'institution juridique de régulation. Recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridique », 2012 pp. 491- 493. L'auteur évoque l'irréductibilité du concept de régulation aux notions de police administrative et de service public. Il indique notamment que « *la régulation doit être considérée comme un service public si spécifique qu'il faut la comprendre comme une troisième fonction administrative* ». p. 492. Sur la notion de régulation appliquée au droit de l'environnement : G.-J. MARTIN ET B. PARANCE (ss-dir), *La régulation environnementale*, LGDJ., 2012.

<sup>80</sup> M-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « La création d'un marché d'unités de biodiversité est-elle possible ? », *RRDM*, 2011, n°1, pp. 9-29.

<sup>81</sup> A. VAN LANG, « La directive « responsabilité environnementale » et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxale », *Envir.* 2005, n°12, étude 32.

<sup>82</sup> DE CORAIL, « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie », *Mél. EISENMANN*, Cujas, 1977, p. 317-318.

<sup>83</sup> A cet égard, on peut affirmer que « *le droit de l'environnement offre un point d'observation remarquable des mutations affectant le droit en général et le droit administratif en particulier* ». in H. BELRHALI-BERNARD, « Le droit de l'environnement : entre incitation et contrainte », *RDP* 2009, p. 1693.

aboutie du service rendu au public par les activités d'intérêt environnemental assurées ou assumées par les personnes publiques.

## **§2. L'APPARITION DES USAGES ENVIRONNEMENTAUX : LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX**

**202. L'impossible retranscription de la distinction service public policier et service public non policier en droit de l'environnement.** La distinction, aussi fragile soit-elle, entre service public de police et service public non policier paraît être la suivante : Les services publics policiers « *intéressent les rapports généraux de la puissance publique avec l'ensemble des sujets de droit, quand les seconds concernent les rapports spéciaux qui se nouent entre chaque service public et ses usagers [...]* Le service public de police n'a pas d'usagers [...] Les seconds sont directement destinées à satisfaire un besoin de leur destinataire »<sup>84</sup>. On a observé ô combien le service public environnemental reposait sur de nombreuses polices administratives spéciales pour limiter les usages des éléments environnementaux. Il s'agit toutefois d'un outil perfectionné allant au-delà de la traditionnelle police administrative ce qui rend davantage poreuse la séparation entre service public policier et service public non policier<sup>85</sup>. En outre, ces polices administratives spéciales ne sont le plus souvent qu'un outil — noyau dur de l'ordre public environnemental — au service d'un plus vaste dessein — le maintien de l'équilibre écologique. Ce vaste dessein se traduit par l'élaboration de véritables politiques publiques du milieu concrétisées par le recours à la planification, véritable cap des polices administratives spéciales au sein de laquelle différentes missions de service public non policier s'y trouvent (cf. *infra* §329 et suivants). Celles-ci sont difficiles à systématiser, car elles sont adaptées en fonction du réel écologique décliné au sein de chaque circonscription écologique et en fonction de la volonté des différents acteurs locaux. Mais surtout, la distinction service public policier/service public non policier ne tient pas au regard du caractère très volontariste de la finalité d'intérêt environnemental. Les activités environnementales, si elles ont pour ambition de satisfaire un besoin des plus vitaux, n'ont pas de destinataire bien identifié. Qui pourrait effectivement affirmer qu'il est un usager du service public de protection de la faune, de la flore, de l'eau, de l'air (cf. *infra* §411) ? Dans la recherche

---

<sup>84</sup> J. PETIT, « La police administrative » in P. GONOD, F. MELLERAY, PH. YOLKA (ss-dir), *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2011, T. 2, p. 22.

<sup>85</sup> Non seulement, l'autorité de police a en général un rôle d'impulsion, de direction et de coercition mais, en outre, elle fixe et contrôle régulièrement certaines activités à réaliser par la personne privée au rang desquelles figure la remise en état du site.

de l'efficacité du droit de l'environnement émergent des concepts juridiques nouveaux afin de rendre les prestations publiques en faveur de la protection de l'environnement plus saisissable sans pour autant résoudre la difficulté de l'identification de l'usager. Tel est le cas de l'apparition dans l'ordonnancement juridique du concept de « services environnementaux » qui complète la notion d'équilibre écologique par une approche résolument anthropocentrique des bienfaits de la préservation des écosystèmes (A). Son approche fonctionnelle converge avec celle de la notion de service public afin de mettre en exergue le service rendu aux hommes par les politiques de protection de l'environnement (B).

#### A. LA RÉCEPTION DE LA NOTION DE « SERVICES ENVIRONNEMENTAUX » PAR LE DROIT

**203. La prise en compte ancienne des fonctions écologiques par le droit.** La conscience de la nécessité pour l'homme de préserver l'environnement est ancienne et prend racine en forêt<sup>86</sup>. Les fonctions écologiques de la forêt étaient déjà mentionnées dans l'exposé des motifs du code forestier (cf. *supra* §42) qui évoquait le rôle de la forêt dans la régulation des cours d'eau, la lutte contre l'érosion et l'assainissement de l'atmosphère. On les retrouve explicitement à l'article L. 341-5 du code forestier comme motif légitime permettant d'empêcher le défrichement. Y sont reconnues les fonctions relatives « 1° Au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ; 2° A la défense du sol contre les érosions et envahissements des fleuves, rivières ou torrents ; 3° A l'existence des sources, cours d'eau et zones humides, et plus généralement à la qualité des eaux ; 4° A la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements de sable ; [...] 8° A l'équilibre biologique d'une région ou d'un territoire présentant un intérêt remarquable et motivé du point de vue de la préservation des espèces animales ou végétales et de l'écosystème ou au bien-être de la population ; 9° A la protection des personnes et des biens et de l'ensemble forestier dans le ressort duquel ils sont situés contre les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches ». Cette précoce prise en compte des fonctions écologiques se cantonnait

---

<sup>86</sup> G. SERPANTIER, PH. MÉRAL, C. BIDAUD, « Des bienfaits de la nature aux services écosystémiques. Elements pour l'histoire d'une idée écologique », VertigO, 2012, vol 12, n°3. Les auteurs indiquent que « l'histoire scientifique des fonctions environnementales forestières commence ainsi en Grèce antique avec Platon » et citent à l'appui de leur propos l'extrait suivant de Critias « il y avait sur les montagnes de grandes forêts, dont il reste encore aujourd'hui des témoignages visibles (...). [Le sol] recueillait aussi les pluies annuelles de Zeus et ne perdait pas comme aujourd'hui l'eau qui s'écoule de la terre dénudée dans la mer, et, comme la terre était alors épaisse et recevait l'eau dans son sein et la tenait en réserve dans l'argile imperméable, elle laissait échapper dans les creux l'eau des hauteurs qu'elle avait absorbée et alimentait en tous lieux d'abondantes sources et de grosses rivières ».

principalement à ce milieu naturel. Elle sera réaffirmée, selon une approche moderne, à l'échelle internationale par la déclaration relative aux forêts issues de la conférence de Rio de 1992 qui précise en son point 2 que « *Les ressources et les terres forestières doivent être gérées d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. L'homme a besoin de produits et de services forestiers tels que le bois et les produits à base de bois, l'eau, les produits alimentaires et fourragers, les plantes médicinales, le combustible, les matériaux de construction, l'emploi, les loisirs, les habitats de la faune et de la flore, la diversité des paysages, les réservoirs et puits de carbone et d'autres produits forestiers* ». Optant pour une approche générale, la déclaration de Stockholm de 1972 affirme que « *L'homme est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel*<sup>87</sup> » rappelant indirectement la fonction de subsistance fournie par la préservation des écosystèmes. Dans la même veine, la charte mondiale de la nature de 1982 indique en point 2 de son préambule que « *l'humanité fait partie de la nature et la vie dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels qui sont la source d'énergie et de matières nutritives* ». Faisant figure de précurseur, la convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine dite convention « Ramsar » du 2 février 1971 est le premier texte international contraignant faisant référence aux fonctions écologiques des biens environnementaux. Elle prend soin de relever dans son préambule « *les fonctions écologiques fondamentales des zones humides en tant que régulateurs des régimes des eaux et en tant qu'habitats d'une flore et d'une faune caractéristiques et, particulièrement, de la sauvagine* » pour préciser que « *les zones humides constituent une ressource de grande valeur économique, culturelle, scientifique et récréative, dont la perte serait irréparable* ». L'apparition sporadique dans l'édifice normatif des fonctions écologiques n'est que la retranscription en droit des importantes avancées scientifiques depuis l'apparition de la première étude sur les services environnementaux en 1970 par des chercheurs du MIT aux États-Unis<sup>88</sup> et son exportation en matière économique<sup>89</sup> avant qu'elle fasse son apparition au niveau politique.

---

<sup>87</sup> Déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, point 1 du préambule.

<sup>88</sup> G. SERPANTIER, PH. MÉRAL, C. BIDAUD, « Des bienfaits de la nature aux services écosystémiques. Elements pour l'histoire d'une idée écologique », VertigO, 2012, vol 12, n°3.

<sup>89</sup> G. FROGER, PH. MÉRAL, J.-F. LECOQ, O. AZNAR, V. BOISVERT, A. LARON, M. ANTONA, « Regards croisés de l'économie sur les services écosystémiques et environnementaux », VertigO, 2012, vol. 12, n°3.

**204. Le « millenium ecosystem assessment » : expertise scientifique systématisante des fonctions écologiques.** Sur demande du secrétaire général des Nations Unies, le « *millenium ecosystem assessment* » est une étude scientifique qui s'est déroulée de 2001 à 2005 et qui a réuni plus de 1360 experts ayant pour objectif d'évaluer les conséquences des changements écosystémiques pour le bien-être humain. Cette étude distingue 4 services rendus par les écosystèmes : les services d'approvisionnement (les produits que procurent les écosystèmes) ; les services de régulation (les bienfaits liés à la régulation du climat, de l'eau...) ; les services culturels (enrichissement spirituel, développement cognitif, réflexions qui procurés par les écosystèmes) et les services de soutien (services nécessaires pour les autres services et comprenant la production de biomasse, d'oxygène atmosphérique, formation et rétention de sols...). Cette étude constitue le point de départ d'une diffusion massive du concept de « services écosystémiques » dans les politiques publiques et donc, *in fine*, en droit.

**205. L'ambiguïté terminologique du concept en droit.** Les analyses scientifiques des services rendus par les écosystèmes et les analyses économiques des coûts liés à leurs dégradations ne rendent pas encore compte d'un concept de service écosystémique clair et unanimement partagé. Bien au contraire, le concept de service écosystémique est encore flou et peut faire l'objet de diverses interprétations. C'est dans ces eaux troubles que navigue le droit pour réceptionner l'idée de services rendus par les écosystèmes. Parce que la quête du mot juste<sup>90</sup> est encore inachevée, on note avec M. BONIN « *une mêlée sémantique* »<sup>91</sup> de termes qui sont utilisés de façon indifférenciée tels que les « services écologiques », les « services environnementaux » et « services écosystémiques ».

**206. Les services rendus par les écosystèmes à l'homme.** Par-delà les zones de turbulences, l'idée est simple : mettre en avant les services rendus par les écosystèmes en traduisant les fonctions écologiques en termes économiques afin de sensibiliser les décideurs politiques sur la nécessité d'agir pour préserver les écosystèmes. Elle se propage en droit de l'Union européenne sous l'appellation de services écosystémiques<sup>92</sup>. Sa première retranscription dans un texte juridiquement contraignant est réalisée par la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 *sur la responsabilité environnementale*

---

<sup>90</sup>On renvoie à l'approche nominaliste du droit de l'environnement développée par É. NAIM-GESBERT. Cf. notamment, É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°19, p. 10.

<sup>91</sup> M. BONIN, « L'émergence des services environnementaux en droit international de l'environnement : Une terminologie confuse », VertigO, 2012, Vol 12, n°3.

<sup>92</sup> Communication de la commission du 22 mai 2006 « enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain », COM(2006) 216 final

qui évite toute discussion sur le concept en se limitant à l'usage du terme « *service* » défini comme « *les fonctions assurées par une ressource naturelle au bénéfice d'une autre ressource naturelle ou du public* »<sup>93</sup>. La loi n°2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 *relative à la responsabilité environnementale* transpose la directive en droit interne en inscrivant à l'article L. 161-1, I, 4° du code de l'environnement la notion de « *services écologiques* » définie comme « *les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats [...] au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public* ».

Utilisés dans un domaine spécifique — la réparation du dommage environnemental —, les concepts de fonctions écologiques et de services rendus par les écosystèmes font irruption dans la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* qui tend à en faire des concepts généraux du droit de l'environnement. Dans la droite lignée du rapport n°1847 relatif au projet de loi qui indiquait en substance que « *Préserver la biodiversité ne consiste pas seulement à protéger de petites bêtes et leur habitat en empêchant les hommes de faire ce qu'ils veulent. Certes, cela suppose que l'on accorde à la nature une valeur en soi, déconnectée de tout lien anthropocentrique — puisque nous ne sommes, après tout, qu'une espèce parmi d'autres. Mais si la biodiversité importe tant, c'est aussi en raison des services rendus par la nature à l'espèce humaine — services que nous avons le devoir de préserver* »<sup>94</sup>, la loi modifie substantiellement l'article L. 110-1 du code de l'environnement en intégrant les notions de « fonctions écologiques » et de « services » au sein des dispositions générales du code de l'environnement. Avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi, le patrimoine commun-environnement intègre « *les processus biologiques, les sols et la géodiversité* ». Par voie de conséquence, l'article 2 de la loi élargit la liste des missions d'intérêt général relatives aux éléments environnementaux à « *leur connaissance* » et à « *la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent* ». Il complète en outre le principe d'action prévention et de correction, par priorité à la source des atteintes à l'environnement en indiquant que « *ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées* ». Il crée aussi « *le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts* », car « *les activités agricoles,*

---

<sup>93</sup> Article 2 « définitions », point 13 de la directive.

<sup>94</sup> G. GAILLARD, « rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité », n°1847, p. 19.

*aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant [...] des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité* ». Enfin la notion de développement durable inclut dorénavant la sauvegarde des services fournis par la préservation de la biodiversité, des milieux et les ressources et des usages qui s'y rattachent.

En dépit des incertitudes qui affectent le concept de « services environnementaux », la notion de services rendus par la préservation des écosystèmes fait progressivement son entrée dans la sphère juridique démontrant ainsi le caractère vivant, vivace et parfois instable du droit l'environnement. Ce droit vital innove pour convaincre du bien-fondé de sa finalité objective en optant pour un concept anthropocentré de « services rendus » apte à fortifier la notion de service public appliquée à la protection de l'environnement.

## **B. LE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL, UNE ACTIVITÉ DE PROTECTION DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX**

**207. Les services environnementaux : instrument scientifique de détermination de l'équilibre écologique.** La réglementation des atteintes à l'environnement doit avoir pour objectif de permettre le maintien de l'équilibre écologique. La technique du seuil a pour ambition d'appréhender cet équilibre dynamique en ménageant les différents intérêts en présence. Parmi de nombreux autres, un exemple significatif : la dérogation au régime juridique des espèces protégées prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement qui n'est délivrée « *qu'à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle [...]* Pour prévenir les dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux, à d'autres formes de propriété, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt majeur ». Le juge poursuit l'œuvre du législateur. Ainsi s'inscrit son contrôle de proportionnalité<sup>95</sup>. Et l'art de ce funambule, marchant sur le fil des intérêts, du haut de son prétoire, s'exprime régulièrement que ce soit pour examiner l'atteinte excessive aux

---

<sup>95</sup> Pour une étude en droit administratif : G. KALFLECHE, « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives », *LPA* 2009, n°46, p. 46. Pour une étude focalisée sur le droit de l'environnement appliqué par le juge administratif : É. NAIM-GESBERT, « Le contrôle de proportionnalité du juge administratif en droit de l'environnement », *LPA* 2009, n°46, p. 54.



divers intérêts par la mesure de protection de l'environnement<sup>96</sup> ; le caractère sérieux et non fallacieux de l'étude d'impact<sup>97</sup> ou encore la légalité d'une déclaration d'utilité publique<sup>98</sup>. Il œuvre en faveur du maintien de l'équilibre écologique qui passe inévitablement par la préservation des services environnementaux. L'interprétation faite par le juge de « *l'équilibre biologique d'une région* » pour autoriser en droit forestier le défrichement est à cet égard une prémisse<sup>99</sup>. L'entrée dans la sphère juridique des « services environnementaux » est susceptible d'éclaircir l'abstrait principe d'équilibre en l'asseyant sur le pragmatique « service ».

**208. Raisonner en termes de « services ».** Le service fait de l'ombre au bien, car il suppose une distanciation entre le bien environnemental et les fonctions qu'il assure. C'est probablement là, la force du concept. On ne protège pas le bien pour lui-même, mais au regard du rôle qu'il remplit pour assurer les services environnementaux nécessaires à l'homme. Les conséquences peuvent être diverses. En droit de la domanialité publique par exemple, le concept de services environnementaux est susceptible de démentir la jurisprudence *Jullian*<sup>100</sup> précitée en considérant que le classement en réserve naturelle a pour conséquence d'affecter le bien au service public environnemental. Ainsi l'utilisation du concept de services environnementaux a l'avantage de pouvoir faire corps avec la notion de service public dans la mesure où il revient en premier lieu aux personnes publiques de s'assurer que les services environnementaux sont préservés — l'indispensable critère organique — et qu'il ne fait aucun doute que ces services sont d'intérêt général. Rejoignant l'approche fonctionnelle du service public en y incorporant les fonctions écologiques, cette approche utilitariste est salutaire pour le service public<sup>101</sup>. La somme des deux concepts bat en brèche les classifications opérées par le code civil sur les

---

<sup>96</sup> Ainsi en est-il de l'abondante jurisprudence relative au principe de « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » prévu à l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

<sup>97</sup> Cf. notamment la jurisprudence de principe : CE, 9 juillet 1982, *Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à très haute tension* : *Rec. CE*, p. 277 ; *AJDA* 1982, p. 587, chron. TIBERGHIEU et LASSERRE.

<sup>98</sup> CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon*, req. 288108.

<sup>99</sup> F. ROMAGOUX, « L'extension du contrôle du juge administratif sur les déboisements des forêts domaniales portant atteinte à la biodiversité », *Rev. jur. env.*, 2010, n°3, p. 409.

<sup>100</sup> CE, 28 septembre 2011, *Jullian*, req. n°343690, *AJDA* 2012, p. 1449, note A. FUCHS-CESSOT.

<sup>101</sup> Cette approche domaniale répond à l'ambition fixée par le concept de patrimoine commun. Selon le professeur PH. BILLET « on peut s'interroger sur l'effective consubstantialité juridique entre propriété des végétaux et services que ceux-ci peuvent rendre et à se demander s'il n'y aurait pas une possible transpropriation, c'est à dire un détachement juridique entre propriété du sol et cette capacité de services [...] la propriété du sol et des végétaux appartient à son propriétaire, leur capacité de services à la collectivité ». in « Des herbes folles aux services écologiques : considérations juridiques sur les nouveaux rapports entre l'homme et le végétal, » W. DROSS (ss-dir), *Le végétal saisi par le droit*, Bruylant, 2012, p. 84. Plus qu'une transpropriation, la notion de service public suppose affectation des biens à la collectivité sans dépossession du propriétaire du sol. Cf. pour une étude générale qui démontre l'importance du critère d'affectation dans la notion de domaine public et qui opte pour une domanialité publique conçue comme un patrimoine fondatif : CH. LAVIALLE, « Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations », *RDP* 1990 p. 469.

choses pour prendre en compte des concepts difficilement classifiables en droit des biens comme la biodiversité ou l'écosystème. Le risque relevé par certains auteurs est de passer d'une valeur intrinsèque du bien environnemental à une valeur instrumentale<sup>102</sup>. Certes. Mais conçu comme instrument juridique au service de la mise en œuvre du concept de patrimoine commun de la nation, le risque est évité. La valeur intrinsèque des biens environnementaux demeure, car l'objectif de protection de l'environnement pour lui-même est maintenu. Sa valeur instrumentale n'a pas d'autres fins que de préserver l'équilibre écologique en rendant concret l'intérêt environnemental. Son apparition en droit de la responsabilité environnementale en montre les ambitions.

**209. Le concept de service environnemental au sein du service public de réparation des atteintes à l'environnement.** L'équilibre n'est pas toujours assuré et une atteinte grave à l'environnement altère les services environnementaux rendus à l'homme. L'apparition des « services écologiques » dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 *sur la responsabilité environnementale* n'est donc pas le fruit du hasard. Elle a pour objectif une prise en compte intégrale du préjudice causé à l'écosystème par certaines activités humaines. Comme l'indique O. FUCHS : « *la définition des dommages causés à l'environnement marque une autre avancée incontestable en prenant en compte les "services écologiques" rendus par les ressources naturelles* »<sup>103</sup>. Érigeant l'État en « véritable gardien du patrimoine environnemental de la Nation »<sup>104</sup>, le mécanisme vient instaurer un service public de police de réparation environnementale qui a pour mission d'identifier et d'évaluer le dommage pour ensuite prescrire les mesures de réparation permettant de rétablir les services écologiques<sup>105</sup>. Les ressources naturelles et les services écologiques deviennent l'étalon de mesure pour déterminer les actions de réparation du dommage généré aux eaux, espèces et habitats par les activités

---

<sup>102</sup> I. DOUSSAN, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? », in C. CANS (ss-dir), *Responsabilité environnementale*, Dalloz, p. 132

<sup>103</sup> O. FUCHS, « Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 », *AJDA* 2008, p. 2109.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> L'article L. 162-9 du code de l'environnement prévoit que les mesures de réparation des dommages environnementaux « visent à rétablir ces ressources naturelles et leurs services écologiques dans leur état initial et à éliminer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine » et qu'elles correspondent à trois catégories successives :

- La réparation primaire qui « désigne toute mesure par laquelle les ressources naturelles et leurs services visés au premier alinéa retournent à leur état initial ou s'en approchent »
- La réparation complémentaire qui a pour objectif « de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial »
- La réparation compensatoire qui doit permettre de « compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet ».

humaines. Si le concept de « *services écologiques* » est d'une utilisation limitée dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 sur *la responsabilité environnementale*, son attrait demeure entier pour déterminer avec exactitude les obligations de réparation des dommages environnementaux découlant de l'article 4 de la charte de l'environnement.

C'est chose faite avec l'article 4 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* qui consacre l'obligation de réparation du préjudice écologique dans le code civil. Offrant un cadre général au champ d'application qui dépasse celui du service public, l'article 4 de la loi intègre pleinement le concept de services environnementaux en droit de la responsabilité en affirmant qu' « *est réparable [...], le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »<sup>106</sup>. La réparation se fait par priorité en nature et, en cas d'impossibilité, par le paiement de dommages et intérêts dont les sommes sont affectées à la réparation de l'environnement<sup>107</sup>. Au-devant du dispositif, sont concernées en premier lieu certaines personnes publiques<sup>108</sup> – principales gardiennes de l'environnement-patrimoine commun – pour lesquels l'intérêt à agir est présumé. Le dispositif est pensé en complémentarité de celui de responsabilité environnementale prévu au sein du code de l'environnement<sup>109</sup>. Il a vocation à s'exporter en d'autres domaines notamment celui de la compensation des atteintes environnementales<sup>110</sup>.

**210. La timide exportation du concept à la compensation écologique.** En prévoyant qu'après la réparation primaire, il puisse y avoir une réparation complémentaire sur un autre site en vue « *de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial* », le régime de responsabilité environnementale prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 intègre la compensation écologique des atteintes environnementales en mesurant son efficacité à l'aune des ressources

---

<sup>106</sup> Article 1386-20 du code civil.

<sup>107</sup> Article 1386-22 du code civil.

<sup>108</sup> L'article 1386-21 du code civil relatif à l'action en réparation mentionne parmi les personnes ayant qualité à agir : l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

<sup>109</sup> Cf. article L. 164-2 du code de l'environnement qui fait référence au dispositif prévu par le code civil.

<sup>110</sup> M. LUCAS, *Étude juridique de la compensation écologique*, Université de Strasbourg, 2012, p. 79 et suivantes. L'auteur explore les fondements de la compensation écologique en évoquant le principe de prévention, le principe d'intégration et le principe du pollueur-payeur. Elle présente aussi la compensation écologique comme une expression de l'intérêt général et du concept de patrimoine commun de l'humanité. Elle précise dans sa seconde partie que la compensation écologique participe du devoir de réparation en tant qu'instrument curatif ayant pour vocation de réparer le dommage écologique. Cf. Chapitre I « La nature curative de la compensation écologique », p. 337 et suivantes.

naturelles ou des services détruits. Mais celle-ci intervient *ex post* et son champ d'application est limité<sup>111</sup>, car il ne couvre pas les nombreuses autres atteintes environnementales dont celles qui sont consenties par la loi. D'autres dispositions législatives prévoient donc une compensation *ex ante* des atteintes à l'environnement<sup>112</sup>.

Historiquement, il en est ainsi du droit forestier qui subordonne l'autorisation de défrichement à la condition que la personne exécute « *sur d'autres terrains, de travaux de boisement ou reboisement pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie, le cas échéant, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5, déterminé en fonction du rôle économique, écologique et social des bois et forêts objets du défrichement, ou d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent* »<sup>113</sup>.

Dès son origine, le procédé de l'étude d'impact, mécanisme de compensation de droit commun<sup>114</sup>, prévoit à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature* que « *le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement* ». Intervenant en ultime recours lorsque les mesures d'évitement et de réduction des effets des projets sur l'environnement n'ont pu être pleinement satisfaisantes, son contenu n'a fait l'objet d'aucune précision par les textes. Ainsi, il n'est pas étonnant de constater que le contrôle du juge en la matière est peu sévère. Celui-ci se contente de relever que le dossier d'étude d'impact prévoit lesdites mesures de compensation<sup>115</sup>. Il

---

<sup>111</sup> Le champ d'application matériel de la loi sur la responsabilité environnementale est restreint à un certain nombre d'activités listées par le décret d'application. Cf. PH. BILLET, « Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale. A propos du décret n°2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement », *JCP A* 2009, n°20, 2115.

<sup>112</sup> M. LUCAS, *Etude juridique de la compensation*, Université de Strasbourg, 2012, p. 127 et s. En la matière, il n'y a pas de concept de compensation écologique homogène mais une pluralité de dispositifs et l'auteur recense pas moins de 8 formes de compensation écologiques.

<sup>113</sup> Article L. 341-6 du nouveau code forestier.

<sup>114</sup> Le mécanisme de compensation existait sous diverses formes avant la loi du 10 juillet 1976 mais l'évaluation environnementale est indubitablement le point d'ancrage de la compensation écologique et en droit interne, le procédé de l'étude d'impact fait figure de modèle. Cf. M. LUCAS, *Etude juridique de la compensation*, Université de Strasbourg, 2012, p. 28 et suivantes.

<sup>115</sup> Cf par exemple : CE, 2 juillet 2003, *Association non au passage de l'axe routier à grand gabarit*, req. n°249321 dans laquelle le juge relève « *que s'agissant de la plantation d'arbres en compensation des arbres abattus ou de la protection des milieux naturels, l'étude d'impact comporte l'énoncé de mesures compensatrices [ ...] ; qu'elle énonce des mesures de compensation pour limiter les nuisances liées aux modifications de l'itinéraire à proximité du château ; que dès lors l'étude d'impact satisfait aux exigences des dispositions précitées ;* ». De même, CE, 15 novembre 2006, *Syndicat mixte du parc naturel régional de la Montagne de Reims*, req. n°291056. La Haute juridiction se contente de mentionner en l'espèce « *que l'étude indique les mesures compensatoires et de réduction des nuisances prévues ; qu'elle mentionne le coût du projet ainsi que celui des mesures de réduction et de compensation des impacts* ». Notons que les juridictions du premier et du second degré sont parfois plus exigeantes. Ainsi le juge administratif a été amené à considérer comme vice substantiel entraînant l'annulation de

concentre davantage son analyse sur le caractère suffisant des dépenses estimées<sup>116</sup> sans que celle-ci ne soit rigoureuse. En outre, et cela vaut aussi pour des jurisprudences récentes, le juge mentionne régulièrement des compensations non écologiques au titre des mesures de compensation alors que la lettre du texte envisage les compensations des atteintes que le projet génère à l'environnement<sup>117</sup>. Il confirme toute l'actualité des propos tenus par J. UNTERMAIER en 1986 et selon lesquels « *La compensation d'un impact négatif sur le milieu naturel ne peut être qu'écologique. Il arrive pourtant qu'elle revête la forme de mesures financières ou techniques, ce qui est une aberration et, à l'occasion, aggrave le préjudice* »<sup>118</sup>. Elle sert par ailleurs d'alibi pour légitimer le caractère d'utilité publique d'un projet au regard des coûts environnementaux<sup>119</sup>.

L'émergence des fonctions écologiques et à plus forte raison des services environnementaux en droit doit permettre de renouveler le contrôle du juge sur ce point précis. Il en prend le chemin lorsque sont développées devant son prétoire les études d'impact sectorielles telles que le document d'incidences au titre de la loi sur l'eau<sup>120</sup> et l'évaluation des incidences au titre de la réglementation Natura 2000<sup>121</sup>. La multiplication des dispositions relatives à la compensation écologique conduit à une synergie des sources qui débouche sur un

---

la décision l'absence d'estimation des dépenses correspondant aux travaux de compensation. Cf. TA Poitiers, 29 juin 2006, *Association le Bois d'Amailloux pour la protection de notre cadre de vie c/ Préfet des Deux-Sèvres*, req. n° 0501089.

<sup>116</sup> Cf. CE, 1 février 1985, *M. Gabriel X*, req. n°29312. Le juge considère que l'absence d'estimation des dépenses destinées à financer les mesures envisagées pour réduire, supprimer ou compenser les atteintes du projet sur l'environnement n'est pas de nature à faire annuler la décision au regard de la faible importance du coût de ces mesures par rapport au coût global de l'opération. Dans le même sens : CE, 1 juillet 1991, *Fédération écologiste de Haute-normandie*, req. n°97337.

<sup>117</sup> Plus développée car récente -démontrant ainsi l'importance croissante que prend les mesures compensatoires dans le droit des études d'impact - l'arrêt CE, 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale Stop THT*, req. n°342409, consid. 26-27, mentionne au titre des mesures de compensation celle relative à « *la perte de valeur vénale des biens situés dans le voisinage de la nouvelle ligne* ».

<sup>118</sup> J. UNTERMAIER, « La compensation écologique comme principe général du droit », *Rev. jur. env.* 1986, n°4, p. 411.

<sup>119</sup> Cf. notamment CE, 14 février 2007, *Gaston A*, req. n°280823 ; CE 21 mai 2008, *Fédération SEPANSO et a.*, req. n° 301688, *Dr. Adm.* 2008, n°7, comm. 98, É. NAIM-GESBERT ; CE, 24 mars 2010, *Commune de Quincy-Basse et a.*, req. n°352633.

<sup>120</sup> Cf. R. 214-6, II, 4°, d) du code de l'environnement. Le document qui étudie les conséquences de travaux d'infrastructure routière sur la faune et des variations des concentrations salines des eaux d'un ruisseau, mais qui ne donne pas d'indication suffisante quant à l'incidence sur le milieu aquatique des hydrocarbures et autres matières en suspension et n'envisage aucune mesure compensatoire ou corrective à leur égard est illégal. CAA Lyon, 3 février 1998, *Préfet de l'Ain*, req. n° 95LY01414 ; 95LY01479.

<sup>121</sup> L'article L. 414-4. VII du code de l'environnement dispose que « *Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont à la charge de l'autorité qui a approuvé le document de planification ou du bénéficiaire du programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, de la manifestation ou de l'intervention* ».

contrôle plus sévère du juge<sup>122</sup>. À titre de belle illustration, l'arrêt de la CAA de Nantes du 5 mai 2009, *Association Bretagne vivante*, req. n°06NT01954 relève que « *la création de vasières intertidales et subtidales, d'une surface proche des vasières concernées par le projet, l'extension d'une roselière [...], la création de mares et de nichoirs artificiels [...] ne permettent pas de recréer des zones humides dans des conditions permettant de garantir le respect des principes mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, ne peuvent être regardées comme suffisantes et, en particulier, ne sont pas de nature à maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000, comme l'exigent les dispositions précitées du VII de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;* ». En outre, le décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 *portant réforme des études d'impact*<sup>123</sup> précise la nature des mesures de compensation en raisonnant en termes de fonctionnalités écologiques<sup>124</sup>. S'il s'agit de leur insertion dans la décision finale, cette précision devrait toutefois se répercuter sur l'examen de la suffisance de l'étude d'impact et permettre un examen plus approfondi des mesures de compensation. Au stade embryonnaire dans le droit des études d'impact, l'appréhension des services environnementaux aurait l'avantage de pallier les carences de la compensation environnementale<sup>125</sup> en permettant d'atteindre un niveau d'équivalence écologique plus important tout en étant plus flexible notamment en facilitant la recherche de sites pour assurer l'équivalence écologique<sup>126</sup>. Avec la loi du 8 août 2016 *pour reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, la compensation écologique devient un nouveau principe du droit de l'environnement<sup>127</sup> qui intègre les services environnementaux comme objectif de bonne compensation. Elle opère ainsi une vision renouvelée de la biodiversité non sans risque.

---

<sup>122</sup> M. LUCAS, « La compensation écologique des zones humides en France : vers une intégration des services écosystémiques ? », *Dr. env.* 2014, n°219, pp. 19-24. Axé sur les zones humides, l'auteur prend le soin toutefois de relever la compensation écologique prévue par les autres réglementations dont celle relative au droit des études d'impact et celle relative au réseau natura 2000.

<sup>123</sup> M. -F. FACON, S. SOUM, « La réforme des études d'impact opérée par la loi grenelle II », *Dr. env.* 2012, n°197, pp. 23-27.

<sup>124</sup> Cf. R. 122-14-I, 3° du code de l'environnement qui dispose que les mesures de compensation « *sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne. Elles doivent permettre de conserver globalement et, si possible, d'améliorer la qualité environnementale des milieux* ».

<sup>125</sup> M. LUCAS, « La compensation environnementale, un mécanisme inefficace à améliorer », *Rev. jur. env.* 2009, n°1, p. 59.

<sup>126</sup> M. LUCAS, « La compensation écologique des zones humides en France : vers une intégration des services écosystémiques ? », *Dr. env.*, 2014, n°219, p. 23-24.

<sup>127</sup> P. STEICHEN, « Le principe de compensation : un nouveau principe du droit de l'environnement ? », in C. CANS (dir), *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation* ; Dalloz, coll. Thèmes et commentaire, Actes, 2009, pp. 143-162.

**211. Paiements pour services environnementaux et marché d'unité de biodiversité.** Avant de s'immiscer dans la sphère juridique, la notion de services environnementaux est étudiée par la science économique afin de mettre en avant le coût exorbitant de la dégradation de l'environnement. Ainsi, les outils scientifiques fleurissent pour aborder et mesurer ce coût<sup>128</sup>. Capital naturel, capital naturel critique, empreinte écologique et services environnementaux sont autant de concepts qui deviennent, entre les mains des décideurs publics, des arguments d'action<sup>129</sup>. Services rendus par des biens qui ont vocation à être des « *biens publics mondiaux* »<sup>130</sup>, ils sont assurés sous le contrôle de personnes publiques.

Au-delà de l'exportation du concept à la compensation écologique dont il convient de veiller à ce qu'elle reste une dérogation au principe de prévention<sup>131</sup>, la traduction économique des services environnementaux est susceptible de permettre aux personnes publiques de financer des actions pérennisant lesdits services. Alors que l'indemnisation des atteintes au droit de propriété n'est pas toujours prévue par les textes<sup>132</sup> — l'exemple typique des servitudes d'urbanisme<sup>133</sup> — l'idée qu'en corrigeant leurs usages, les propriétaires et utilisateurs des biens environnementaux rendent des services d'intérêt général — les services environnementaux — suppose de les considérer comme des prestataires de service public. La transposition du concept de « services environnementaux » est en cours principalement dans le domaine agricole<sup>134</sup> et dans le domaine forestier<sup>135</sup>. Il pourrait devancer l'incitation liée à la fiscalité écologique en raisonnant en termes de service rendu par l'allocataire du paiement. Sa reconnaissance en droit de l'environnement s'est effectuée sous l'égide du principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts. Consacré par

---

<sup>128</sup> J.-C. FRITZ, « Genèse et prospective des préoccupations écologiques », in M. BOUTELET, J.-C. FRITZ (ss-dir), *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, Bruylant, 2005, p. 17.

<sup>129</sup> I. DOUSSAN, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? », in C. CANS (ss-dir), *responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaire », Actes, 2009, p. 127.

<sup>130</sup> F. CONSTANTIN (ss-dir), *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2002.

<sup>131</sup> I. DOUSSAN, « Pour une « vision renouvelée » de la biodiversité », *Dr. Env.*, 2014, n°226, pp. 294-296. Il est indispensable de bien faire respecter la séquence « éviter, réduire, compenser ». La loi du 20 juillet 2016 portant reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages s'y emploie en l'intégrant au sein du principe de prévention. Cf. article L. 110-1, II, 2°, al. 2 du code de l'environnement.

<sup>132</sup> J. WALINE, « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, pp. 413-431.

<sup>133</sup> J.-B. AUBY, « Le principe de non-indemnisation des servitudes instituées par application du code de l'urbanisme. (Article L. 160-5 du code de l'urbanisme) », *Droit et ville*, 1980, p. 171.

<sup>134</sup> A. LANGLAIS, « Les paiements pour services environnementaux. Une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? Réflexions juridiques. », *RDR* 2013, n°413, étude 7.

<sup>135</sup> L'article L. 121-3 du code forestier précise que « la politique forestière [...] favorise la recherche de contreparties pour les services rendus en matière environnementale et sociale par les bois et forêts qui présentent une garantie de gestion durable ».

l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 août 2016 *portant reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, il précise que « *les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant [...] la préservation [...] des services environnementaux* ». L'approche économique des services environnementaux trouve toutefois ses limites dans l'identification précise de l'objet susceptible d'être contractualisé — le service précisément rendu — et l'évaluation financière de ce service. Et pourtant, elle risque de mener à une institutionnalisation de la marchandisation de la biodiversité dans le cadre des mesures compensatoires : les marchés d'unité de biodiversité<sup>136</sup>.

La loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* prévoit sa mise en œuvre et en expose le fonctionnement. En quoi cela consiste ? Visant à généraliser l'expérience de la CDC biodiversité qui a créé une réserve d'actifs naturels dans la plaine de Crau, l'article 69 de loi organise la possibilité pour une personne de se défaire de son obligation de compensation écologique soit en contractualisant avec un opérateur de compensation soit en acquérant des unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation (opérations de restauration ou de développement des éléments de la biodiversité). Si la problématique du prix est en partie effacée par la loi du marché, la question scientifique de l'équivalence écologique fournie par l'opérateur de compensation ou l'opérateur d'actifs naturels ainsi que celle du risque de doublons dans la délivrance des unités de biodiversité restent à éclaircir<sup>137</sup>. Quoi qu'il en soit, l'instauration de ce dispositif se fait sous le contrôle d'une autorité administrative<sup>138</sup> impliquant l'existence d'un service public de police. Tout

---

<sup>136</sup> M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE, « Le marché d'unités de biodiversité : questions de principe », *Rev. Jur. Env.*, 2008, NS, p. 87 ; « La création d'un marché d'unités de biodiversité est-elle possible ? », *RRDM* 2011, n°1, p. 11. L'auteur évoque notamment l'incompatibilité du statut de la biodiversité avec l'institution d'un marché y afférent. *Contra* F. G. TREBULLE, « Marché et protection de la biodiversité : Les unités de compensation écologique », in J. SOHNLE, M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, (ss-dir), *Marché et environnement*, Bruylant, coll « Droit(s) et développement durable », 2014, p. 279. Selon l'auteur, « *Les opérateurs de compensation vont engager des actions permettant la création de titres cédés à des porteurs de projets obligés de mettre en œuvre des mesures compensatoires. [...] Ces titres n'interagissent aucunement avec le statut de la biodiversité* ».

<sup>137</sup> Il ne faudrait pas « *compenser une forêt par une zone humide ou, de façon caricaturale, un écureuil par la plantation de noisetiers* ». Ph. BILLET, « 'La nature n'a pas de prix. Vendons-là'. A propos des unités de biodiversité », *Envir.* 2008, n°6, alerte 36. Ces risques sont pris en compte par la loi biodiversité qui introduit le concept d'« *équivalence écologique* ». L'article 69 prévoit spécifiquement que « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures prévues au 2° du II de l'article L. 110-1 et rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet ( article L. 163-1 du code de l'environnement)* » et « *les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité [...] sont géolocalisées dans un système national d'information géographique, accessible au public sur internet (article L. 163-5 du code de l'environnement)* ».

<sup>138</sup> G. -J. MARTIN, « Le marché d'unité de biodiversité : questions de mise en œuvre », *Rev. jur. env.* 2008, NS, p. 95.



comme la mise en œuvre du protocole de Nagoya relatif à l'accès et le partage des ressources génétiques

**212. L'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation : l'esquisse d'un service public des fonctions écologiques.** L'approche anthropocentrique et utilitariste des biens environnementaux trouve une retranscription juridique dans la convention sur la diversité biologique du 1992 qui reconnaît dans son préambule que « *La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique revêtent la plus haute importance pour la satisfaction des besoins alimentaires, sanitaires et autres de la population de la planète, qui ne cesse de croître, et que l'accès aux ressources génétiques et à la technologie ainsi que leur partage sont de ce fait indispensables* » et érige en son article 1 « *le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques* » en objectif de la convention. Elle pose ensuite aux articles 15 à 19 les règles de bases de l'accès et le partage des ressources génétiques largement reprises et approfondies dans le protocole de Nagoya adopté le 29 octobre 2010<sup>139</sup>. Conclu<sup>140</sup> et intégré dans l'ordre juridique de l'Union européenne<sup>141</sup>, le protocole de Nagoya est inséré dans l'ordre juridique national par l'article 37 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, des paysages et de la nature* codifié aux articles L. 412-1 et suivants du code de l'environnement. Le protocole prévoit en son article 13 la désignation d'un correspondant national — agent de liaison avec le secrétariat de la convention sur la diversité biologique en charge de renseigner les demandeurs d'accès — et d'une ou plusieurs autorités nationales compétentes en matière d'accès et de partage des avantages. L'article 17 envisage une surveillance de l'utilisation des ressources génétiques impliquant la réalisation de « points de contrôle ». Il est question pour l'essentiel de la création d'une police administrative spéciale que le dispositif français reprend dans un système « faussement dualiste » comprenant un mécanisme de déclaration ou d'autorisation préalable. Ainsi, le protocole de Nagoya permet une appropriation déguisée des ressources génétiques par les États — autorisation

---

<sup>139</sup> T. BURELLI, « Faut-il se réjouir de la conclusion du protocole de Nagoya », *Rev. jur. env.* 2012, n°1, pp. 45-62.

<sup>140</sup> Décision n°283/2014/UE du Conseil du 14 avril 2014 *concernant la conclusion, au nom de l'Union, du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique* [SEP]

<sup>141</sup> Règlement (UE) n°511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 *relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation*.

administrative préalable — afin d’assurer un service public de l’accès aux ressources génétiques et du partage équitable des avantages générés par ces dernières<sup>142</sup>.

**213. Vers un service universel.** *« Débarrassé des apparences trompeuses qui l’encombrent, le concept de patrimoine commun peut quitter ses habits d’apparat pour des atours plus ordinaires et cette fiction, ce mythe mobilisateur descendront de leur piédestal pour devenir une fonction, celle, réformatrice, des modes de gestion des biens environnementaux »*<sup>143</sup>. Ayant pour finalité la conservation d’un patrimoine commun, l’intérêt environnemental implique une gestion publique conduisant à une réforme du statut des biens environnementaux. L’enjeu n’est autre que la préservation des services environnementaux.

Service public par nature, service public de la nature et même service universel auquel correspond une universalité d’usagers, les services environnementaux sont assurés par les éléments environnementaux. Leur sauvegarde est le *leitmotiv* des personnes publiques. Par voie de conséquence, elles interviennent prioritairement en usant des services publics de police afin d’assurer une conciliation entre l’usage privé des biens environnementaux et le maintien des fonctions écologiques qu’ils assurent.

Noyau dur des services publics environnementaux, la prescription se modernise sous l’effet de la subjectivisation de l’intérêt général prôné par le prisme déformé du marché et devient obligation de service public environnemental. *« Alors que l’esprit du service public français reposait sur la chimère d’un intérêt général et d’une solidarité garantis politiquement, obligatoirement voire totalement par l’action de l’État, l’obligation de service public trace l’horizon d’une nouvelle utopie aspirant à une solidarité garantie d’abord et essentiellement, voire à terme uniquement, par une économie de marché dont la préservation de l’équilibre a acquis un objectif d’intérêt général et dont les mécanismes peuvent aussi permettre la fourniture d’activités d’intérêt général »*<sup>144</sup>. La matière environnementale n’y résiste pas. On voit poindre un recul du service public et la mise sur pied de façon tout à fait artificielle de marchés de la nature. Dès lors *« l’État s’impose au marché, mais moins pour lui dicter ce qu’il doit faire que pour lui dire où et comment il doit user de sa liberté »*<sup>145</sup>. Instauration et régulation sont les missions nouvelles des autorités publiques astreignant les personnes privées à des obligations de service public environnemental consistant en l’utilisation du marché.

---

<sup>142</sup> Article 13 point 2 du protocole.

<sup>143</sup> J. MORAND-DEVILLER, « Biens environnementaux : fiction, mystification et fonction de la res communis », *RRDM* 2008, n°1, p. 16.

<sup>144</sup> S. ZIANI, *Du service public à l’obligation de service public*, LGDJ., coll. BDP, 2015, p. 71.

<sup>145</sup> D. TRUCHET, « Etat et marché » : *APD* 1995, n°40, pp. 321.

**214. Une notion d'intérêt général transpatiale.** L'intérêt général peut être supranational, national et local. Ayant pour objectif de préserver les écosystèmes, concept alliant le global et le local, l'intérêt général de l'environnement transcende les typologies existantes d'intérêt général par une territorialisation du droit<sup>146</sup>. Au plus près des nécessités écologiques pour préserver les services environnementaux, l'intérêt général de l'environnement est retranscrit matériellement dans l'espace ou dans certaines ressources par la notion de patrimoine commun<sup>147</sup>. Transpatial, le patrimoine commun de l'environnement revêt aussi un caractère transtemporel inhérent à sa finalité de transmission.

## **SECTION II : LE SERVICE PUBLIC, UN CORRECTEUR DURABLE DU DROIT D'USAGE DES BIENS ENVIRONNEMENTAUX**

**215. Patrimoine commun, temps et environnement.** *« La reconnaissance législative de cette fin d'intérêt général qu'est la préservation de l'environnement entraîne l'apparition de nouvelles valeurs telles que le droit des générations futures, le développement durable et le patrimoine commun »*<sup>148</sup>. Ce triptyque rend spécifique la notion d'intérêt général appliquée aux éléments environnementaux. Il la nourrit. Droit des générations futures et développement durable sont les deux facettes d'une même médaille qui vient compléter l'approche patrimoniale des éléments environnementaux dans sa dimension temporelle. En effet, ériger l'environnement en patrimoine commun engage les gouvernants dans une gestion publique des biens environnementaux s'inscrivant dans le temps. La transmission est la finalité de la notion de patrimoine. *« Grâce à la notion de patrimoine, la théorie juridique cherche à fonder la permanence à travers le temps d'un divers rendu homogène, le considérant comme*

---

<sup>146</sup> Y. MADIOT, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, p. 946. Evoquant la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la décision du Conseil constitutionnel relative à cette loi (Déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995) l'auteur affirme ceci : « Au droit unitaire applicable à notre territoire, la loi n'ajoute-t-elle pas une dimension nouvelle et essentielle, celle qui conduit à la naissance de compétences et de droits diversifiés, générés par les territoires ? Apprécier ces changements est encore difficile. Ils nous mettent sans doute sur la voie d'une territorialisation de notre droit : une territorialisation qui, en tant que composante du droit, doit contribuer à une amélioration de la qualité de notre droit ». Le droit de l'environnement est au devant de ce mouvement : C. CANS, « Du milieu à la zone protégée : la « territorialisation » de la protection des milieux naturels », in M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, M. DUROUSSEAU (ss-dir), *30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, P.U de Strasbourg, 2007, p. 113

<sup>147</sup> A. KISS, *La notion de patrimoine commun*, RCADI, t., p. 231. L'auteur indique que « la notion d'intérêt commun de l'humanité est aussi le fondement du patrimoine commun de l'humanité et même on peut dire que ce patrimoine est la matérialisation de l'intérêt commun de l'humanité dans l'espace ou dans certaines ressources ».

<sup>148</sup> Conseil d'État, « Sécurité et complexité juridique », éd. la Documentation française, coll. Études et documents – Conseil Etat, 2006, p. 286.

*un tout subsistant malgré le changement de ses parties* »<sup>149</sup>. La correction des différents usages des biens environnementaux doit s'inscrire dans le temps et génère ainsi une temporalité intrinsèque au droit de l'environnement<sup>150</sup>. Dès lors, l'intérêt environnemental dévoile sa spécificité, celle relative à la satisfaction de besoins collectifs qui sont vitaux et donc permanents (§1). Cette spécificité suppose de conjuguer le droit de l'environnement à tous les temps<sup>151</sup> — passé composé (monuments et sites) et recomposé (remise en état), présent (surveillance et inventaire), futur proche (principe de prévention) et/ou plus lointain (principe de précaution) — afin de s'assurer *in fine* que, dans une approche purement comptable, passif et actif se répondent. *De facto*, elle confère au service public une physionomie particulière (§2).

## §1. LA DURABILITÉ, PARTICULARITÉ DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL

**216. Le devoir de transmission.** La transmission du patrimoine suppose de gérer les éléments environnementaux de manière durable. En creux, il est question d'autoriser l'exploitation des biens environnementaux que dans la mesure où elle ne contrevient pas à la préservation des services environnementaux qu'ils rendent. La recherche de cet équilibre écologique intergénérationnel est retranscrite dans l'ordonnancement juridique par le concept de « développement durable » (A). Concept devenu « *l'une des grandes figures normatives de notre temps* »<sup>152</sup>, le développement durable engage la responsabilité de la collectivité — au premier rang de laquelle sont placés les gouvernants — au sens moral, éthique et juridique envers les générations futures (B).

### A. L'EXPRESSION JURIDIQUE DE LA DURABILITÉ DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

**217. Naissance, affirmation et dissémination de la notion de développement durable dans l'ordre juridique.** Les prémisses de la notion de développement durable apparaissent dans le même corpus de règles que celles qui animent la protection de l'environnement : le droit forestier<sup>153</sup>. En effet, nous avons vu que l'ordonnance de COLBERT,

---

<sup>149</sup> C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA* 2005, p. 1034.

<sup>150</sup> T. SOLEILHAC, *Le temps et droit de l'environnement*, Université Lyon 3, 2006, p. 1055 et s.

<sup>151</sup> J. MAKOWIAK, « A quels temps se conjugue l'environnement », in *Pour un droit commun*, Mél. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 263.

<sup>152</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. Objectif Droit, 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°216.

<sup>153</sup> K. BARTENSTEIN « Les origines du concept de développement durable », *Rev. jur. env.* 2005, n°3, p. 294.

le code forestier et les réglementations ultérieures soumettent l'exploitation forestière à une police administrative spéciale afin de préserver les fonctions écologiques — forêt de protection — et les fonctions économiques — réglementation de la coupe — de la forêt dans l'intérêt de la population (*cf. supra* §40 et svts).

Développement durable et protection de l'environnement apparaissent tous deux à la même période en droit international, le premier étant énoncé subrepticement dans la première grande déclaration environnementale — la déclaration de Stockholm<sup>154</sup> — comme conséquence de la reconnaissance de la finalité d'intérêt environnemental. Sous-jacente dans la déclaration de Stockholm, la notion de développement durable sort de l'ombre avec le célèbre rapport de la commission Brundtland « *Our Common Future* » (Oxford University Press, 1987) qui énonce et définit la notion comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »<sup>155</sup>.

L'idée est simple. La notion de développement durable vise à intégrer la problématique environnementale dans l'économie plutôt que d'opposer les deux typologies d'intérêt général. Correctif conceptuel de l'approche « tout économique » du développement, son affirmation est pareil une onde de choc qui se propage au sein des différents ordres juridiques<sup>156</sup>. En droit international évidemment avec la déclaration de Rio du 3-4 juin 1992 qui précise en son principe 3 que « *le droit au développement durable doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations futures* » et la conférence Rio +20 qui la place en tête d'affiche (conférence des Nations Unies des 20-22 juin 2012 *sur le développement durable*). Mais aussi en droit de l'Union européenne où le concept est gravé dans le droit primaire : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* »<sup>157</sup>. Enfin en droit interne, au niveau législatif, la loi Barnier affirmant tout à la fois en son article 1<sup>er</sup> que l'environnement est « *patrimoine commun de la nation* » et que l'intérêt général de l'environnement concourt à « *l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les*

---

<sup>154</sup> Principe 6 de la déclaration de Stockholm, 5-6 juin 1972 : « *Défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir est devenu pour l'humanité un objectif primordial, une tâche dont il faudra coordonner et harmoniser la réalisation avec celle des objectifs fondamentaux déjà fixés de paix et de développement économique et social dans le monde entier* ».

<sup>155</sup> Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Québec, éd. du Fleuve, 1988, p. 51.

<sup>156</sup> F. G. TREBULLE, *Droit du développement durable*, J-CL Env, fasc. 2400.

<sup>157</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, article 11.

*besoins et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs*<sup>158</sup> ». Déployée dans les différents ordres juridiques, la notion a acquis une certaine « *densité juridique* »<sup>159</sup> et par voie de conséquence, une normativité tangible, bien que discutée<sup>160</sup>. Ses effets sont réels. On le perçoit avec cette reconnaissance en droit interne, le développement durable ajoute une dimension spécifique à la notion d'intérêt général.

**218. Intérêt environnemental et développement durable.** L'intérêt environnemental concourant à l'objectif de développement durable, on comprend que le champ d'action du développement durable est plus vaste que celui occupé par l'intérêt environnemental<sup>161</sup>. Toutefois, l'un ne va pas sans l'autre. Construit au sein du droit de l'environnement, le développement durable exporte la protection de l'environnement en d'autres mondes juridiques pour instiguer une justice environnementale symbolisée par le principe d'intégration<sup>162</sup>. Dans cette quête perpétuelle de l'adéquation du nom à la chose, faut-il pour autant tirer les conséquences de ce constat et rebaptiser le droit de l'environnement en droit du développement durable<sup>163</sup>. Nous ne le pensons pas. Les apports de la loi Grenelle II montrent bien que la notion de développement durable est au service de la finalité d'intérêt environnemental. Ainsi peut-on lire à l'article L. 110-1 du code de l'environnement que la notion de développement durable a pour finalités « *la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité des milieux et des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables* ». En somme si la notion de développement durable déborde le cadre environnemental pour investir le champ social et économique, elle n'existe que pour promouvoir l'intérêt environnemental.

**219. La mutation de l'intérêt général sous l'effet du développement durable.** Au sein du droit de l'environnement se situe donc la notion de développement durable : « *elle en*

---

<sup>158</sup> Article L. 110-1 du code de l'environnement.

<sup>159</sup> A. TOUZET, « Droit et développement durable », *RDP* 2008, n°2, p. 453.

<sup>160</sup> C. CANS, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit ou droit des apparences », *AJDA* 2003, p. 210.

<sup>161</sup> A. TOUZET, « Droit et développement durable », *RDP* 2008, n°2, p. 453.

<sup>162</sup> A. KISS, « De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2005, n°3, p. 264.

<sup>163</sup> F.-G. TREBULLE, *Libre propos sur un changement de nom à valeur de programme*, J-Cl Envir et développement durable, 2010.

*est son sang* »<sup>164</sup>. « *Matrice conceptuelle définissant la perspective générale dans laquelle les principes déjà établis [...] doivent être restitués* »<sup>165</sup>, la notion de développement durable transforme inévitablement la notion générique d'intérêt général pour lui conférer une dimension nouvelle<sup>166</sup>. Celle-ci est avant tout temporelle.

Renforçant le concept de patrimoine commun dans sa dimension transtemporelle, la notion de développement durable exprime en effet le souci de conservation des éléments environnementaux dans le long terme<sup>167</sup>. La durabilité pour un monde viable. « *L'intérêt des générations futures exige donc une rupture logique fondée sur une conception du temps dans laquelle elles se trouvent évacuées, ou plus exactement absentes. L'accent est à mettre sur le long terme écologique et social, et non plus sur le court terme économique, si la durabilité est appréciée à l'échelle de l'humanité et de la planète* »<sup>168</sup>. L'article L. 420-1 du code de l'environnement énonce avec clarté l'inscription de l'intérêt environnemental dans le temps : « *La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général* ». L'intérêt environnemental n'exprime donc pas uniquement la satisfaction des besoins collectifs à un instant *t* et/ou sur un espace déterminé comme cela peut être le cas pour l'intérêt public local<sup>169</sup>. Il revêt inévitablement une dimension objective s'inscrivant sur le long terme que l'on retrouve pour certaines autres activités. Ainsi en est-il des activités régaliennes de l'État — enseignement, justice, armée — qui supposent indépendamment de l'application du principe de mutabilité (par exemple la réforme de la carte judiciaire) une inscription dans la durée. L'intérêt général environnemental se distingue toutefois de ces dernières activités, car il a pour ambition de répondre aux besoins collectifs présents et futurs ; dimension totalement inconnue du service

---

<sup>164</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif cours », 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°211, p. 133.

<sup>165</sup> P.-M. DUPUY, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP* 1997, n°4, p. 873.

<sup>166</sup> CL. GAUTIER et J. VALLUY, « Générations futures et intérêt général. Eléments de réflexions à partir du débat sur le développement durable », *Politix*, vol. 11, n°42, 1998, pp. 7-36. « *Le thème du développement durable [...] sert de réceptacle à des enjeux parfois nouveaux (par exemple la dissémination des organismes génétiquement modifiés) mais plus souvent anciens (comme la sûreté publique, l'équipement du territoire, le développement agricole, etc.). Or ce réceptacle n'est pas neutre du point de vue de la construction et de l'orientation des débats ... Par son élargissement progressif (des acteurs et des enjeux) cette configuration diffuse, de plus en plus, de nouveaux critères et de nouvelles modalités de définition de l'intérêt général* ». p. 10.

<sup>167</sup> TH. SOLHEILAC, *Le temps et le droit de l'environnement*, Université Lyon, 2006, pp. 1217-1270 et s. L'auteur présente distinctement les notions de patrimoine commun, de générations futures et de développement durable tout en indiquant qu'ils ont la particularité d'être « *des concepts par essence inscrits dans le long terme* ».

<sup>168</sup> J. -CL. FRITZ, « Le développement durable : la recherche d'autres logiques ? », in C. APOSTOLIDIS, G. FRITZ et J. -CL. FRITZ (ss-dir), *L'humanité face à la mondialisation : droit des peuples et environnement*, Montréal, l'harmattan, 1997, p. 194.

<sup>169</sup> A titre d'exemple, il ne s'agit pas de pallier la carence dans l'initiative locale en créant un cabinet dentaire dans une ville : CE 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* : *Rec. CE* 1964. Ou en créant une association en charge de l'organisation d'un festival : CE, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n°284736.

public de la justice, de l'enseignement ou de l'armée. Ainsi, l'intérêt général de protection de l'environnement suppose avec la notion de développement durable une prise en compte des intérêts des générations futures. L'idée juridique de conciliation que sous-tend la notion de développement durable s'effectue dans un cadre temporel renouvelé : « *Elle intègre une dimension temporelle accueillante, une durée faite à la fois de temps court et de temps long, accidenté ou continu [...] Elle porte en elle une dynamique d'équilibre, au-delà de sa nature qui, à première vue, semble incantatoire* »<sup>170</sup>. L'irréversibilité<sup>171</sup> reflète en négatif la notion de développement durable en exprimant le point de non-retour de la dégradation de l'environnement. « *L'ensemble de la démarche exprime, au travers de la préservation de l'environnement, l'obsession de pérennité du genre humain : la hantise d'évolutions irréversibles de la planète représente l'envers de la médaille, la béatification du patrimoine commun de l'humanité son avers* »<sup>172</sup>. Elle constitue le seuil d'atteintes à l'environnement qu'il convient de ne pas franchir pour assurer la transmission du patrimoine-environnement aux générations futures. Dès lors, « *une approche patrimoniale appliquée à notre environnement ou aux éléments de la nature (écosystèmes, espèces animales ou végétales...) inscrit nos actions dans une continuité temporelle et donc dans l'irréversibilité* »<sup>173</sup>. Cette continuité temporelle de l'intérêt environnemental suppose une responsabilité particulière des gouvernants.

## B. L'EXPRESSION JURIDIQUE D'UNE RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE DES GOUVERNANTS : LE DROIT DES GÉNÉRATIONS FUTURES

**220. Les générations futures : une éthique nouvelle de la responsabilité.** Le droit de l'environnement est un terreau fertile pour l'apparition de nouveaux concepts juridiques qui enrichissent la notion d'intérêt général. L'origine environnementaliste du concept de générations futures<sup>174</sup> est une belle illustration des « *forces imaginantes* »<sup>175</sup> de ce droit qui poursuit sa propre cause — l'intérêt environnemental — par-delà les frontières spatiales et

<sup>170</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd., coll. « Objectif droit », 2014, n°231, p. 145.

<sup>171</sup> *L'irréversibilité*, *Rev. jur. env.* 1998, NS.

<sup>172</sup> M. REMOND-GOULLAUD, « A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1992, n°1, p. 14.

<sup>173</sup> A. MICHELOT, « Utilisation durable et irréversibilité(s). Du « jeu » de la temporalité aux enjeux de la durabilité », *Rev. Jur. env.*, 1998, NS, p. 30.

<sup>174</sup> É. GAILLARD, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, 2011, p. 139 et suivantes.

<sup>175</sup> M. DELMAS-MARTY, préface in É. GAILLARD, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ., BDpv, 2011, p. XIII.



temporelles. Reposant sur le concept de Justice transgénérationnelle développé par John RAWLS<sup>176</sup> et approfondi par Brian BARRY<sup>177</sup> ainsi que sur une éthique particulière de la responsabilité développée par Hans JONAS<sup>178</sup><sup>179</sup>, le concept de générations futures élargit la solidarité sociale à un horizon d'avenir indéterminé. En principe tourné vers le passé, le concept de responsabilité s'oriente avec le concept de générations futures vers l'avenir. Cette responsabilité est une « *responsabilité-projet, mobilisée par les défis de l'avenir, plutôt qu'une responsabilité-imputation retenue par les fautes du passé* »<sup>180</sup>. Jouant sur « *l'heuristique de la peur* », cette responsabilité « *servira à définir le cercle des personnes solidairement tenues de missions nouvelles* »<sup>181</sup>. Plus précisément, il s'agit avec E. BROWN-WEISS de mettre en œuvre un principe de conservation des options afin de faire en sorte que « *chaque génération [soit], vis-à-vis des générations futures, dans l'obligation de leur transmettre les ressources naturelles et culturelles de la planète dans un état qui ne soit pas inférieur à celui dans lequel elle les a reçues et d'assurer à la génération présente un accès raisonnable à l'héritage* »<sup>182</sup>. Or, le basculement du concept philosophique de « responsabilité » vers le droit est en cours.

**221. Retranscription juridique du droit des générations futures.** La proclamation du concept nouveau de responsabilité dans la sphère juridique apparaît dès la déclaration de Stockholm en son principe 4 : « *L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés par un concours de facteurs défavorables* ». Sa juridicisation fut esquissée par le juge WEERAMANTRY dans une opinion dissidente particulièrement remarquée sous l'affaire *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*<sup>183</sup>. Il indiquait que « *l'affaire dont la Cour est saisie met en jeu, comme aucune autre affaire ne l'avait fait auparavant, le principe de l'équité vis-à-vis des générations futures — un*

---

<sup>176</sup> J. RAWLS, *Théorie de la justice*, éd. du Seuil, col. Points Essais, 1997, 665.p. ; *La justice comme équité : une reformulation de « Théorie de la justice »*, trad. B. Guillaume, Paris : Ed. la Découverte, 2003, 286. p.

<sup>177</sup> B. BARRY, *Justice between generations*, in *Law morality and society. Essays in honour of H.L.A. Hart*, Oxford, 1979, p. 272.

<sup>178</sup> H. JONAS, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, éd. Le Cerf, 1995, 3<sup>e</sup> éd., réimpr 2008, 470. p.

<sup>179</sup> Pour une rapide synthèse de ces courants de pensée : F. OST, « Après nous le déluge ? Réflexions sur la responsabilité écologique à l'égard des générations futures », in *Variations sur l'éthique*, Mél. J. DABIN, F.U.S.L., Bruxelles, 1994, pp. 389-411.

<sup>180</sup> F. Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, éd. La Découverte, Paris, 2003, p. 296.

<sup>181</sup> F. OST, « Après nous le déluge ? Réflexions sur la responsabilité écologique à l'égard des générations futures », in *Variations sur l'éthique*, Mél. J. DABIN, F.U.S.L., Bruxelles, 1994, p. 392. Cf. aussi, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, éd. La Découverte, Paris, 2003, p. 265-305.

<sup>182</sup> E. BROWN-WEISS, *Justice pour les générations futures*, éd. Sang de la terre, 1993, p. 35.

<sup>183</sup> CIJ, Avis consultatif du 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Rec. CIJ, 1996 (I), p. 66.

*principe important et en rapide évolution du droit moderne de l'environnement* »<sup>184</sup>. Non consacré par la Cour Internationale de Justice, le concept de génération future a néanmoins envahi la scène juridique tant au niveau du droit international, européen et français<sup>185</sup>. En droit interne, il surgit au niveau législatif<sup>186</sup> puis constitutionnel<sup>187</sup> au sein du concept matriciel de développement durable<sup>188</sup>. L'éthique de responsabilité que le concept de générations futures suppose — « *une responsabilité de l'avenir* »<sup>189</sup> — implique en droit une obligation de répondre<sup>190</sup> incombant à tous. Ainsi que l'indique Émilie GAILLARD, « *le droit des générations futures n'est autre qu'une projection de l'intérêt commun de l'humanité dans le temps qui devrait engendrer une responsabilité juridique à leur égard* »<sup>191</sup>. Responsabilité préventive, universelle<sup>192</sup> et fondamentale car relative à l'intérêt de l'humanité, la responsabilité juridique envers les générations futures suppose donc une obligation d'action que le droit de l'homme à l'environnement, dans son versant « droit-créance » (cf. *supra* §73 et svts), pourrait rendre effective. C'est à tout le moins le parti pris de la charte de l'environnement. Couplée avec le droit de l'homme à l'environnement, cette obligation de répondre est prévue à l'article 2 de la charte de l'environnement qui dispose que « *chacun a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Le juge Constitutionnel a dégagé de ce couple droit/devoir « *une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* »<sup>193</sup>. Il inscrit au fronton de la pyramide des normes le droit de l'environnement en tant que « *droit de vie* »<sup>194</sup>. Cette responsabilité-vigilance engage en premier lieu les autorités publiques, titulaires principales du « *pouvoir* »<sup>195</sup>. Elle est mise en

---

<sup>184</sup> Rec. C.I.J., 1995, p. 341.

<sup>185</sup> É. GAILLARD, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ., BDpv, 2011, pp. 139-221.

<sup>186</sup> Article L. 110-1, II du code l'environnement : « - *Leur connaissance, Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* ».

<sup>187</sup> Charte de l'environnement de 2004, préambule alinéa 7 : « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

<sup>188</sup> É. GAILLARD, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, 2011, p.195.

<sup>189</sup> C. THIBIERGE, « Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir », *D.* 2004, p. 577.

<sup>190</sup> *Ibidem*. L'auteur indique que « *Ce qui signe la responsabilité juridique, par rapport à la responsabilité philosophique ou éthique, c'est l'obligation de répondre qui en est à la racine* ».

<sup>191</sup> É. GAILLARD, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, 2011, n°222, p.181.

<sup>192</sup> C. THIBIERGE, « Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir », *D.* 2004, p. 577.

<sup>193</sup> Cons. Const., 8 avril 2011, *Michel Z*, n°2011-116 QPC, consid. n°5.

<sup>194</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif Droit », 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°118.

<sup>195</sup> On est responsable au regard de notre pouvoir de faire changer les choses. Cf. É. GAILLARD, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, 2011, n°425, p. 364.

œuvre et garantie par l'application des principes du droit de l'environnement : principe de précaution et principe de prévention primordialement. Avec la reconnaissance de l'environnement comme droit de l'homme, l'ensemble du droit de l'environnement est par conséquent orienté vers l'objectif d'amélioration continue de la protection de l'environnement conformément au nouveau principe-fin du droit de l'environnement : le principe de non-régression<sup>196</sup>.

**222. De quelques effets juridiques de la responsabilité envers les générations futures.** Dès lors que l'intérêt environnemental apparaît sous l'effet des concepts de patrimoine commun et de développement durable comme un intérêt transtemporel, les effets juridiques résultant de l'éthique de responsabilité envers les générations futures peuvent être décelés dans de nombreuses dispositions relatives à la protection de l'environnement. Ils font du droit de l'environnement, un droit en prise avec le futur.

Ainsi par exemple, il est loisible de noter une entorse remarquable au caractère temporaire des mesures de police administrative en droit de l'environnement. En effet, le devoir de préservation du patrimoine-environnement suppose que les polices administratives spéciales et les servitudes administratives appliquées aux espaces naturels — parc national, parc naturel régional et réserve naturelle — prévoient des mesures générales et absolues afin de « *nouer le présent dans la durée* »<sup>197</sup>.

Autre élément notable relatif aux différentes polices administratives spéciales de protection de l'environnement, l'inscription de l'intérêt environnemental dans le long terme s'exprime par le principe d'utilisation durable des ressources naturelles<sup>198</sup> disséminé dans l'ordre juridique.

---

<sup>196</sup> M. PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement », in M. PRIEUR et G. SOZZO, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012, p. 6-7 : « *l'obligation de progressivité ou de progrès continu attaché aux droits de l'homme se traduit juridiquement par une interdiction de régression qui se répercute sur le droit de l'environnement* ».

Les efforts de l'auteur ont conduit à cette reconnaissance juridique par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 juillet 2016 portant reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui l'intègre au sein de l'article L. 110-1 II, 9<sup>o</sup> du code de l'environnement en le définissant comme suit : « *le principe de non-régression selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

<sup>197</sup> J. MAKOWIAK, « A quels temps se conjugue l'environnement », in *Pour un droit commun*, Mél. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 276 et s. Indépendamment des possibilités de déclassement d'un parc national prévu par la jurisprudence ou des possibilités de modification des limites d'un parc, l'auteur précise que « *l'existence d'espaces sanctuarisés s'inscrit donc dans un présent que le droit fige pour faire perdurer. Cette nouvelle irréversibilité, juridiquement organisée, répond au défi de l'irréversibilité environnementale, éthiquement inacceptable* ». p. 278.

<sup>198</sup> Sur l'aspect dual que revêt le concept d'utilisation durable : A. MICHELOT, « Utilisation durable et irréversibilité(s). Du 'jeu' de la temporalité aux enjeux de la durabilité », *Rev. jur. env.* 1998, NS, p. 15. L'auteur opte par ailleurs pour le principe de gestion écologiquement rationnelle. Pour une étude sur la typologie des rationalités cf. aussi du même auteur *Le principe de l'utilisation rationnelle en droit de l'environnement – Une approche internationale et comparative à partir de la faune*, Université de Dijon, 1997. 603. p.

Défini par l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique comme « *l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures* », le concept d'utilisation durable gouverne explicitement ou implicitement les différentes polices administratives spéciales relatives au prélèvement des éléments environnementaux : eau<sup>199</sup>, chasse<sup>200</sup>, pêche<sup>201</sup>, forêt<sup>202</sup>, utilisation du sol<sup>203</sup>.

De même, l'intérêt environnemental est amené à altérer la théorie du bilan telle qu'utilisée par le juge administratif dans le cadre de son contrôle de proportionnalité<sup>204</sup>. L'arbitrage des intérêts en présence — que ce soit pour la DUP ou dans le cadre du référé-suspension<sup>205</sup> — est faussé par la conscience que la destruction des éléments environnementaux peut être irréversible<sup>206</sup>. En toute logique, lorsque les polices administratives spéciales n'ont pas joué leur rôle préventif ou prudentiel<sup>207</sup>, le bilan fait par le juge des intérêts en présence doit être négatif dès que le seuil d'irréversibilité est franchi, sans quoi il y a compromission des intérêts

---

<sup>199</sup> Article L. 210-1 du code de l'environnement qui reconnaît le principe d' « *une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau* » impliquant entre autres l'obligation pour le préfet de prendre en compte les exigences de protection de la faune piscicole et la nécessité de concilier les intérêts des différents usages lorsqu'il réglemente en vertu de l'article L. 211-1 du code de l'environnement la navigation des cours d'eau domaniaux. CAA Bordeaux, 7 décembre 2006, *Fédération française de canoé-kayak*, req. n°04BX00239.

<sup>200</sup> Article L. 420-1 al. 2 du code de l'environnement : « *Le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources.* »

<sup>201</sup> Article L. 430-1, al. 2 du code de l'environnement : « *La protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, activité à caractère social et économique, constitue le principal élément* ».

<sup>202</sup> Article L. 121-1 du code forestier : « *La politique forestière relève de la compétence de l'Etat. Ses orientations, ses financements et ses investissements s'inscrivent dans le long terme. [ ... ] La politique forestière a pour objet d'assurer la gestion durable des bois et forêts. Elle prend en compte leurs fonctions économique, écologique et sociale* ».

<sup>203</sup> L. 101-2 du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :*

*1° L'équilibre entre :*

*c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; ».*

<sup>204</sup> É. NAIM-GESBERT, « Le contrôle de proportionnalité du juge administratif en droit de l'environnement », *LPA* 2009, n°46, p. 54.

<sup>205</sup> R. RADIGUET, « Le référé-suspension, terre d'élection pour un contrôle juridictionnel de l'intérêt écologique », *Rev. jur. env.*, 2013, n°3, p. 481

<sup>206</sup> Cf. une position plus nuancée démontrant l'appréciation restrictive du juge administratif à l'encontre du mécanisme du référé-environnement pour lui privilégier les référés de droit commun : C. BALLANDRAS-ROZET, « Quelle effectivité pour les référés-environnement ? », *Rev. jur. env.* 2016, n°2, p. 253.

<sup>207</sup> Sur les conséquences de la consécration du principe de précaution au regard du contentieux de la légalité : C. CANS, « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFDA* 1999, p. 750 ; N. DE SADELEER, « Les avatars du principe de précaution en droit public (effet de mode ou révolution silencieuse ?) », *RFDA* 2001, p. 547 ; CASTAING, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du du référé-suspension », *AJDA* 2003, p. 2290.

des générations futures et donc trouble à l'ordre public écologique. La loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* l'invite fortement à s'engager dans cette direction en proclamant d'une part le principe de non-régression<sup>208</sup> et en précisant, d'autre part que l'obligation de compensation des atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité par la réalisation d'un projet de travaux, d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un document de planification, vise un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité et doit se traduire par une obligation de résultat impliquant l'illégalité d'un projet en cas d'atteintes non évitées, non réduites et non compensées de façon satisfaisante<sup>209</sup>.

Ces quelques exemples démontrent que la gestion publique du patrimoine environnemental est transfigurée par une approche temporelle spécifique. Conçu non pas comme la somme des intérêts particuliers, mais comme « *ce processus [qui] implique la médiation de l'État, seul capable, non seulement de réaliser, lorsque c'est nécessaire, la synthèse entre les intérêts qui s'expriment au sein de la société civile, mais de contribuer à dépasser les égoïsmes catégoriels et à prendre en compte les intérêts des générations futures* »<sup>210</sup>, l'intérêt environnemental suppose une gestion spécifique des éléments environnementaux. Parce que « *l'humanité transpatiale (...) absorbe tous les peuples (...); l'humanité transtemporelle (...) s'inscrit dans une conception de l'histoire-promesse (...) — les générations présentes ne sont que les gestionnaires du patrimoine commun; elles sont comptables de leur gestion vis-à-vis des générations futures* »<sup>211</sup>. Or, le respect de ce devoir éthique et juridique donne à voir le service public autrement<sup>212</sup>.

## **§2. LES CONSÉQUENCES DE LA DURABILITÉ DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL SUR LA PHYSIONOMIE DU SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL**

**223. Des services publics répondant à des objectifs.** La transmission de l'environnement-patrimoine commun aux générations futures inscrit la gestion publique des éléments environnementaux dans le long terme. Or, « *les temps du droit sont courts et ses*

---

<sup>208</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi codifié à l'article L. 110-1, II, 9° du code de l'environnement.

<sup>209</sup> Article 69 de la loi codifié à l'article L. 163-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>210</sup> Conseil d'État, *L'intérêt général*, EDCE 1999, p. 354.

<sup>211</sup> R. -J. DUPUY, « La notion de patrimoine commun de l'humanité appliquée aux fonds marins », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle : influence des données économiques et technologiques*, étude offertes à Cl.-A. COLLIARD, Paris, A. Pedone, 1984, pp. 201-202.

<sup>212</sup> F. TERRE, « L'humanité, un patrimoine sans personne », in *Droit et politiques à la croisée des cultures*, Mél. Ph. ARDANT, 1999, LGDJ, p. 339.

*échéances rigoureuses* »<sup>213</sup> alors que « *le long terme [est le] champ de l'incertain* »<sup>214</sup>. Si certains principes du droit de l'environnement naviguent dans le royaume de l'incertain avec plus ou moins d'aisance — le principe de précaution — l'enjeu principal du droit de l'environnement est de mobiliser la palette existante des différents instruments juridiques pour construire *step by step* le droit des générations futures à un environnement viable. Patrimoine commun, développement durable, mais aussi la promotion d'un haut niveau de protection de l'environnement et la reconnaissance du principe de non-régression, le droit de l'environnement ne manque pas de concepts pour tracer son horizon. Par ailleurs, la consécration de l'intérêt environnemental — creuset de ces différents concepts — a en soi pour fonction de « *lier le futur* »<sup>215</sup>.

Mais au quotidien, après l'intervention de la norme de police administrative, figure classique du droit moderne, l'horizon se traduit par l'élaboration d'actions en faveur de l'environnement empruntant aux instruments relevant de la post-modernité du droit<sup>216</sup>. À la protection/conservation de l'environnement s'ajoute la remise en état/restauration/connaissance/mise en valeur de l'environnement/ amélioration. Ces actions cumulées font apparaître une gestion publique des biens environnementaux regroupant polices administratives spéciales et activités de service public. En somme, quitter le terrain du service public de protection de l'environnement entendu strictement pour évoquer le service public environnemental. Dans cette optique, les actions en faveur des biens environnementaux se réalisent dans un court-moyen terme principalement par la « *seule méthode efficace de prévention durable et globale des atteintes au patrimoine et aux milieux* »<sup>217</sup> : la planification environnementale. Il convient d'en exposer le concept (A) avant de démontrer que cet outil fait des services publics environnementaux des services publics résolument prospectifs (B).

---

<sup>213</sup> M. REMOND-GOUILLOU, « A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1992, n°1, p. 6.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> TH. SOLEILHAC, *Le temps et le droit de l'environnement*, Université Lyon III, 2006, p. 154 et s.

<sup>216</sup> N. DE SADELEER, « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne ? » in N. HERVÉ-FOURNEREAU (ss-dir), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR,

<sup>217</sup> Y. JEGOUZO, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA* 1994, p. 607.

## A. LA NOTION DE PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE

**224. Concept et consécration.** Historiquement, la planification française relève du domaine économique<sup>218</sup>. Elle a pour fonction de coordonner, d'impulser et d'animer les différentes actions économiques<sup>219</sup>. Les plans successifs réalisés sous l'égide du commissariat général du plan<sup>220</sup> en sont les manifestations pratiques<sup>221</sup>. Au-devant de la scène politique, ils sont devenus des instruments de droit public<sup>222</sup> à part entière symbolisant l'élaboration d'un droit post-moderne qualifiable de droit pluraliste, négocié, mou et réflexif<sup>223</sup>.

D'instruments de nature économique, les plans se sont exportés au droit de l'urbanisme en devenant des instruments d'ordre spatial<sup>224</sup>. Et la protection de l'environnement s'est faite *ab initio* de façon intégrée au sein des plans en matière économique<sup>225</sup> et en matière d'urbanisme<sup>226</sup> avant de se développer *ex nihilo*. Définissable « *par la fonction générale de correction des déséquilibres issus du développement ou d'un état donné de la société* »<sup>227</sup>, il en fallait peu pour voir en la planification l'instrument juridique idoine de préservation des équilibres écologiques.

---

<sup>218</sup> Cf. notamment, P. MASSÉ, « Histoire, méthode et doctrine de la planification française », La Documentation française, 21pp., 1962 ; *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, Idées, 1965, p. 146.

<sup>219</sup> J. BERNARD PHILIPPE, « La planification française », in *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, 19<sup>e</sup> année, n°3, 1964, pp. 558-568.

<sup>220</sup> Créée par De Gaulle le 3 janvier 1946, l'institution est devenue centre d'analyse stratégique – décret n°2006-260 du 6 mars 2006 – puis commissariat général à la stratégie et à la prospective – décret n°2013-333 du 22 avril 2013.

<sup>221</sup> On a d'ailleurs longtemps résumé la planification au « Plan », celui-ci étant apte à recouvrir le phénomène de planification avant que celle-ci ne se diversifie. Cf. parmi la littérature juridique relative aux plans économiques : J. RIVERO, « Le plan monnet et le droit », *D.* 1947, chron XXXIII, p. 129 ; « Le problème juridique du plan », *Dr. soc. Coll.* XXXVI ; « Vers un statut juridique du plan monnet », *Dr. Soc.* 1949, p. 4 ; G. LAVAU (ss-dir), *La planification comme processus de décision*, Presses de Science Po, 1965, pp. 224.

<sup>222</sup> G. S. VLACHOS, *Planification et droit public*, Librairie de l'Université Aix-en-Provence, 1970, p. 234 et suivants. « Chapitre VIII La planification et la théorie du service public ». L'auteur affirme que « *du point de vue matériel et organique, la Planification au stade de l'élaboration du Plan est un service public. Mais à ce stade le Plan n'est qu'un document, une conception non réalisée. C'est au stade de l'exécution que commence la réalisation du Plan. L'exécution du Plan incombe à l'Etat, à ses démembrements, et aux entreprises privées. Puisque nous avons admis que la Planification au stade de l'élaboration constitue un service public - et c'est indiscutable - logiquement nous devons admettre que l'exécution du Plan aussi, constitue une mission de service public. Car sans l'exécution qui permet la réalisation du Plan, celui-ci n'a aucune valeur, aucun sens. Elaboration et exécution du Plan constituent donc un service public* » p. 234.

<sup>223</sup> J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne. Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, n°3, p. 659

<sup>224</sup> Création des Plans d'occupation des Sols et des Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme par la loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 dite « d'orientation foncière ». Cf. J. BERNASCONI, « Réflexions sur le zonage », *JCP* 1982, I, 1084.

<sup>225</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd., 2016, n°42, p. 51 et suivantes.

<sup>226</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, P.U.F., coll. « Thémis Droit », 2011, 3<sup>e</sup> éd, p. 38-39 : « *la mise en œuvre [de la planification] peut emprunter deux voies différentes. L'une privilégiée notamment par la loi du 10 juillet 1976, consiste à intégrer la prise en compte de l'environnement dans la planification générale des sols [...]. L'autre tend à développer une planification spécifique en matière de protection et de gestion de l'environnement* ».

<sup>227</sup> J. -M. PONTIER, « Contractualisation et planification », *RDP* 1993, p. 649.

La planification environnementale empreinte (et même mixe) les deux formes de planification qui lui sont antérieures : elle est d'ordre principalement spatial, mais n'exclut pas l'aspect économique (droit des déchets par exemple). Son objectif reste identique au principe de la planification : « *organiser un futur désiré* »<sup>228</sup>. Plus spécifiquement, on peut, avec le professeur Y. JEGOUZO, affirmer que la planification environnementale est « *le processus concerté conduisant à arrêter un programme d'action prospectif fondé sur une analyse de l'état actuel de la situation et sur une prévision, et visant à organiser de manière cohérente les interventions des divers décideurs concernés* »<sup>229</sup>. De par cette définition, on observe que la planification environnementale inscrit les politiques de protection de l'environnement dans le temps aux fins de préserver le patrimoine-environnement.

Ainsi défini, on la retrouve consacrée en instrument de gestion durable dans l'ordonnancement juridique. À titre d'exemple significatif, le précurseur principe 2 de la déclaration de Stockholm dispose que « *Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin* » ; faisant ainsi de la planification environnementale l'équivalent d'une gestion attentive ayant pour fin la préservation de l'intérêt commun de l'humanité. Reprise dans la convention de Rio sur la diversité biologique en son article 5, la planification environnementale est envisagée *ex nihilo* et de façon intégrée en tant que « *mesures générales de conservation et d'utilisation durable* » relevant du devoir des parties contractantes<sup>230</sup>. Entendue dans son principe, la planification a envahi le droit de l'environnement.

**225. Les plans environnementaux : essai d'identification.** La dénomination de « planification environnementale » regroupe des plans de nature et de contenu variables. Ils sont d'ordre économique et/ou spatial ; d'ordre réglementaire et/ou prospectif. À cela s'ajoute le fait que leur contenu n'est réellement fixé que par les autorités compétentes pour son élaboration. Et celui-ci dépend largement des marges de manœuvre plus ou moins conséquentes

<sup>228</sup> P. GRELLEY, « Contrepoint. Du commissariat général du plan au Centre d'analyse stratégique », *Informations sociales*, 1/2010, n°157, p. 89.

<sup>229</sup> Y. JEGOUZO, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA* 1994, p. 607.

<sup>230</sup> « *Chacune des Parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres : a) Elabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapte à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants qui tiendront compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente Convention qui la concernent; b) Intègre, dans toute la mesure possible et comme il convient, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents* ».



laissées par le législateur lors de l'attribution de la compétence d'élaboration desdits plans auxdites autorités. L'identification des plans environnementaux ne peut donc se faire en raison de leur nature et de leur contenu qui sont par trop divers. Elle ne peut se faire non plus au regard des appellations qui sont multiples — plans, schémas, chartes, programmes, directives, orientations. Elle doit se faire en raison d'une approche doublement matérielle non exempte de critiques. Les plans environnementaux sont donc ceux qui répondent d'une part à l'élaboration d'une politique globale et d'autre part qui sont relatifs à l'environnement<sup>231</sup>. Sans entrer dans une analyse approfondie qui dépasserait le cadre de cette étude, on peut au regard de ces deux critères identifier un noyau dur de plans présumés environnementaux — les plans issus du code de l'environnement — et des plans issus de droits connexes qui intègrent à degré variable des exigences environnementales — droit forestier et de l'urbanisme pour les principaux. Leur énumération atteste de la généralisation du procédé de la planification en droit de l'environnement.

**226. Les plans relevant du code de l'environnement.** Ils sont omniprésents dans le code de l'environnement. Chaque livre contient son lot de plans, schémas, programmes, stratégies, chartes. Sans prétendre à l'exhaustivité, en voici quelques exemples. En droit de l'eau : schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau<sup>232</sup> et schéma d'aménagement et de gestion des eaux<sup>233</sup>, stratégie nationale pour la mer et le littoral<sup>234</sup>, document stratégique de façade<sup>235</sup>, plan d'action pour le milieu marin<sup>236</sup>. En droit de l'air : schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie<sup>237</sup> plan climat-énergie territorial<sup>238</sup>, plan de protection de l'atmosphère<sup>239</sup> et plan de déplacements urbains<sup>240</sup>. En droit des espaces naturels : chartes des

---

<sup>231</sup> Le caractère global d'un plan est relatif notamment si l'on s'en tient aux planifications en cascade dans un domaine particulier visant à couvrir une échelle territoriale variable. Les exemples sont nombreux : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux puis schéma d'aménagement et de gestion des eaux ; schéma départementale de gestion cynégétiques, plans de chasse et plans de gestion cynégétique ; orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et schéma régional de cohérence écologique...

Le caractère environnemental d'un plan est tout aussi relatif car la planification est l'instrument typique d'intégration des problématiques environnementales au sein d'autres politiques. L'identification de la planification environnementale rencontre donc les mêmes difficultés que l'identification de la matière environnementale. Elle en est à bien des égards son reflet (cf. *supra* chapitre II, Section I).

<sup>232</sup> Articles L. 212-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>233</sup> Article L. 212-3 et suivants du code de l'environnement.

<sup>234</sup> Article L. 219-1 du code de l'environnement.

<sup>235</sup> Article L. 219-3 du code de l'environnement.

<sup>236</sup> Article L. 219-9 et suivants du code de l'environnement.

<sup>237</sup> Article L. 222-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>238</sup> Article L. 229-26 du code de l'environnement.

<sup>239</sup> Article L. 222-4 et suivants du code de l'environnement

<sup>240</sup> Article L. 222-4 et suivants du code de l'environnement.

parcs nationaux<sup>241</sup>, charte des parcs naturels régionaux<sup>242</sup>, plans de gestion des réserves naturelles nationales<sup>243</sup>, documents d'objectif des sites naturels 2000<sup>244</sup>, schéma régional de cohérence écologique<sup>245</sup>. En droit des espèces : orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats<sup>246</sup>, plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement des espèces<sup>247</sup>, schémas départementaux de gestion cynégétique<sup>248</sup>, plan de chasse<sup>249</sup>, plan de gestion cynégétique<sup>250</sup>, schéma départemental de vocation piscicole<sup>251</sup>, schémas régionaux de cohérence écologique<sup>252</sup>. En droit de la prévention des risques et de la lutte contre les nuisances : plans de prévention et de gestion des déchets<sup>253</sup>, plans de prévention des risques naturels<sup>254</sup>, plan d'exposition au bruit<sup>255</sup>... On le constate avec cette énumération, la planification rend compte du caractère transversal du droit de l'environnement. Instrument privilégié du développement durable, elle élargit les contours du droit de l'environnement en participant à l'intégration des différentes matières dans le code de l'environnement. Plan de déplacements urbains et schéma régional du climat de l'air et de l'énergie en sont les exemples les plus significatifs. Elle se verdit aussi à la lumière de l'intérêt environnemental.

**227. La planification environnementale hors code de l'environnement. Droit de l'urbanisme et droit forestier.** On a déjà indiqué que l'intérêt environnemental était prégnant en droit de l'urbanisme et en droit forestier bien avant la création d'un droit de l'environnement autonome et codifié. C'est en toute logique que l'usage de l'instrument de planification des biens environnementaux n'est pas inconnue de ces deux droits.

Caractérisé comme un « *système général de planification de l'espace* »<sup>256</sup> comprenant directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD)<sup>257</sup>, schéma de

---

<sup>241</sup> Article L. 331-3 du code de l'environnement.

<sup>242</sup> Article L.333-1 du code de l'environnement.

<sup>243</sup> Articles R.332-21 et suivants du code de l'environnement.

<sup>244</sup> Article L.414-2 du code de l'environnement.

<sup>245</sup> Article L. 371-3 du code de l'environnement.

<sup>246</sup> Article L. 414-8 du code de l'environnement.

<sup>247</sup> Article L. 414-9 du code de l'environnement.

<sup>248</sup> Article L.425-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>249</sup> Article L. 425-6 et suivants du code de l'environnement.

<sup>250</sup> Article L. 425-15 du code de l'environnement.

<sup>251</sup> Article L.433-2 du code de l'environnement.

<sup>252</sup> Article L.371-3 du code de l'environnement.

<sup>253</sup> Articles L.541-11 et suivants du code de l'environnement.

<sup>254</sup> Articles L.562-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>255</sup> Article L. 571-11 du code de l'environnement.

<sup>256</sup> R. SAVY, *Droit de l'urbanisme*, P.U.F., coll. « Thémis », Paris, 1981, cf. partie I, chapitre 1<sup>er</sup> de l'ouvrage.

<sup>257</sup> Article L.102-4 et suivants du code de l'urbanisme.

cohérence territoriale (SCOT)<sup>258</sup> et plans locaux d'urbanismes (PLU)<sup>259</sup>, le droit de l'urbanisme a vocation à régir, par un usage privilégié de l'outil planification<sup>260</sup>, l'espace urbain. Ce dispositif s'est élargi aux espaces naturels<sup>261</sup>. Parce qu'« *il est évident qu'on ne peut dissocier les règles d'affectation de l'espace d'avec la qualité du milieu* »<sup>262</sup>, la protection du milieu par l'outil planification s'est effectuée initialement par l'intégration de données environnementales dans la planification générale des sols relevant du droit de l'urbanisme avant de devenir autonome<sup>263</sup>.

Pour assurer la préservation de la ressource en bois, le droit forestier se doit d'être un droit prévisionnel. Ainsi que l'affirme J. CASORATI, « *le propre de la législation forestière étant de prévoir l'avenir, les législations forestières ont donc cette particularité fondamentale d'intervenir par anticipation, ce qui leur donne un caractère permanent et sans âge* »<sup>264</sup>. Dès lors et de par son ancienneté, le droit forestier fut le précurseur dans l'usage de la technique de planification. Ainsi le rôle multifonctionnel de la forêt —économique, social, environnemental— se concrétise par l'obligation d'aménagement des forêts publiques qui fut consacrée par le code forestier de 1827. « *Mi acte juridique, mi document technique* »<sup>265</sup>, l'aménagement peut être défini comme « *une opération qui fixe les objectifs de sa gestion pour une durée déterminée en tenant compte des critères de rentabilité et d'intérêt général propre au régime forestier* »<sup>266</sup>. En cela, l'aménagement des forêts publiques met en exergue l'importance de la démarche planifiée dès l'instant que l'on souhaite régir un espace en prenant en compte ses spécificités et la diversité des enjeux d'intérêt général qu'il recoupe<sup>267</sup>. Toutefois cet exemple historique de

---

<sup>258</sup> Article L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>259</sup> Article L.151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>260</sup> Pour une étude retraçant le passage d'une police de l'espace à une planification spatiale, cf. P. JANIN, *L'espace en droit public interne*, op cit, notamment la deuxième partie, titre II, chapitre II, section I : le droit de l'urbanisme : d'une police de l'espace à la planification spatiale, p.550 et suivantes.

<sup>261</sup> Sur l'extension du droit de l'urbanisme à l'ensemble des espaces : S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Université Lyon 3, p. 266.

<sup>262</sup> M. PRIEUR, « urbanisme et environnement », *AJDA* 1993, p.80.

<sup>263</sup> P. JANIN, *L'espace en droit public interne*, Université de Lyon III, 1996, p. 569 : « *L'élaboration en quelques années d'un droit de l'environnement présente un intérêt considérable pour la recherche juridique. Pour notre propos, l'intérêt de cet événement est d'autant plus grand que l'objet de cette nouvelle branche du droit est essentiellement d'ordre spatial* ».

<sup>264</sup> J. CASORATI, « Le droit forestier, l'homme et la forêt », *Arborescences*, 1998, n°74, mai-juin, p. 2.

<sup>265</sup> J. LIAGRE, « L'aménagement des forêts publiques Point de vue d'un juriste », *RFF*, LI, NS, 1999, p. 50.

<sup>266</sup> F. MEYER, *Législation et politique forestières*, ed. Berger-Levrault, coll. « L'administration nouvelle », 1968, p. 53.

<sup>267</sup> Ainsi que l'affirme J. LIAGRE, « *C'est, d'une part, cette diversité des milieux, cette richesse des caractères propres à chaque forêt et, d'autre part, cette pluralité des motifs d'intérêt général (aujourd'hui résumée par la sempiternelle trilogie : production, protection, accueil ; les enjeux se limitant au XIX<sup>e</sup> siècle aux enjeux de protection et de production) qui ont conduit les pouvoirs publics à organiser une démarche planifiée de l'administration forestière afin de garantir la cohérence de ses actes et l'équilibre de ses interventions* » J. LIAGRE,

l'outil planification est resté quelque peu isolé et dans l'oubli. Et paradoxalement la planification en matière forestière n'a été remise au goût du jour qu'avec la loi du n°2001-602 du 9 juillet 2001 *d'orientation sur la forêt* en s'inspirant de la planification environnementale. « À l'image de l'environnement, la forêt devient un territoire soumis à un ensemble complexe d'instruments de planification »<sup>268</sup> - programme national et régional de la forêt et du bois, directives d'aménagement des bois et forêts, schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers documents d'aménagement, règlements type de gestion, plans simples de gestion<sup>269</sup>.

Dans et hors code de l'environnement, les plans environnementaux font florès. Ils matérialisent une gestion administrative environnementale prospective répondant au défi de préservation du droit des générations futures à un environnement viable.

## B. LA PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE, UN SERVICE PUBLIC PROSPECTIF

**228. Esquisse théorique de la gestion administrative de l'environnement.** La théorie de « la gestion administrative » telle que développée par M. HAURIOU appliquée en notre domaine est intéressante, car elle incarne le service public tout en permettant de le distinguer de la police. Selon l'auteur, « la gestion serait l'exécution même des services publics, qu'elle soit ou non assurée par des moyens financiers ou patrimoniaux. On entrevoit ici une idée nouvelle qui tout de suite frappe par sa justesse, c'est que l'administration apparaît tantôt comme un pouvoir qui s'affirme, tantôt comme un service, c'est-à-dire un travail, qui s'accomplit »<sup>270</sup>. Reprenant cette distinction, on doit pouvoir distinguer police écologique et service public environnemental en considérant que l'activité de police écologique est principalement une activité de protection de l'environnement entendu *stricto sensu* et que l'activité de service public de l'environnement est une activité de gestion administrative de

---

« L'aménagement des forêts publiques Point de vue d'un juriste », RFF, LI, NS, 1999, p. 50.

<sup>268</sup> M. PRIEUR, « Loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt (JO 11 juillet 2001, p. 11001) », AJDA 2001 p.764.

<sup>269</sup> Article L. 122-1 et suivants du code forestier.

<sup>270</sup> M. HAURIOU, *La gestion administrative, étude théorique de droit administratif*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1899, p. 5. Cf. aussi *Précis de droit administratif général et de droit public*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 4<sup>e</sup> éd., 1900, Avertissement vj : « Il y a plusieurs modes d'administration. La voie d'autorité qui est objective, c'est-à-dire ou l'exercice des droits n'entraîne pas pour les personnes administratives de responsabilité et ou la puissance publique est astreinte seulement à l'observation de la légalité ; la voie de la gestion qui est subjective, c'est-à-dire ou l'exercice des droits entraîne une responsabilité ; - Dans la voie d'autorité la personne publique commande en son propre nom ; dans la voie de gestion, elle exécute le travail des services publics en qualité de gérante d'une entreprise coopérative à laquelle participent les administrés ; ».

l'environnement. Et « *qu'il s'agisse de réglementation ou de prestation, la police [écologique] cesse donc d'être elle-même dès qu'elle cesse de protéger l'ordre libéral pour l'amender* »<sup>271</sup>, la distinction entre protection de l'environnement et gestion administrative de l'environnement conduit à entendre le terme « protection » au sens strict<sup>272</sup> pour distinguer police et service public. On exclut *de facto* la définition proposée par le professeur Jean LAMARQUE selon laquelle « *protéger, ce n'est pas seulement préserver de la destruction ; c'est aussi assurer l'utilisation la plus rationnelle des ressources naturelles, voire améliorer la qualité des éléments naturels ; c'est refaçonner un paysage, dégager un site de sa gangue urbaine, recréer un espace vert...* »<sup>273</sup> du service public de police, car là où le professeur Jean LAMARQUE y voit de la protection, nous y voyons de la gestion administrative de l'environnement<sup>274</sup> absorbant l'activité de police. Refaçonner un paysage, dégager un site de sa gangue urbaine, c'est effectivement amender l'ordre libéral ; c'est faire de la gestion administrative de l'environnement ; c'est exécuter une mission de service public environnemental. Ceci en accord avec les propos tenus par le professeur Y. JEGOUZO selon lesquels « *la police administrative est totalement inadaptée à la mise en œuvre de ce qui va devenir rapidement le second objectif des politiques publiques de l'environnement, à savoir la restauration du milieu, la conduite d'actions positives destinées à en assurer un meilleur état, et non plus seulement la prohibition des activités qui le menacent* »<sup>275</sup>. Si la gestion administrative de l'environnement diffère de la police de protection de l'environnement, se pose la question de la distinction des deux opérations. Quel élément nous permet d'affirmer ceci est un service public de police environnementale, cela est une mission de service public environnemental. Nous l'avons déjà abordé en d'autres lieux (*cf. supra* §202). Les deux sont inséparables non seulement parce qu'en

---

<sup>271</sup> É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ., 1984, p. 420.

<sup>272</sup> Pour une définition limitative de la notion de protection, cf., J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement », *Rev. jur. env.*, 1978, n°4, p. 332 : « *La notion de protection a donc un contenu déterminé. Elle implique des actions ponctuelles, isolées, séparées de leur contexte [...] ces mesures ne relèvent pas nécessairement d'une politique globale* ».

<sup>273</sup> J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973, p. XIV. Dans la même veine, S. CAUDAL-SIZARET semble aussi entendre accorder au terme protection une définition large : « *la protection de l'environnement, qu'elle implique des abstentions (ne pas détruire un écosystème), des réalisations plus couteuses, plus sophistiquées (comme la mise en place de dispositifs anti-pollution), voire, des actions de réparation, de réhabilitation (sur un site pollué par exemple) va très vite se heurter à d'autres impératifs* » in S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, thèse de doctorat, 1993, p.17.

<sup>274</sup> On peut lire sous la plume de Jehan DE MALAFOSSE à propos du service public de gestion des ressources piscicoles la même distinction protection/gestion : « *On comprend, cependant, que l'on ne transforme pas aisément une loi de police à base d'interdictions en un service public de gestion* », J. DE MALAFOSSE, *L'eau qui endort*, Economica, 1989, p. 6.

<sup>275</sup> Y. JEGOUZO, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, 127, 2008, p. 25.

pratique l'un et l'autre sont utilisés conjointement — la protection entendue au sens strict est l'étape nécessaire à l'amélioration de l'environnement — mais aussi parce que le service public de police environnementale est un service public perfectionné réduisant davantage la relative démarcation entre police et service public<sup>276</sup>. Plus précisément, la gestion administrative de l'environnement impose un cadre global orientant les différentes polices administratives de l'environnement. La planification, dont la logique répond à la prévision et à la régulation<sup>277</sup>, en est l'instrument privilégié<sup>278</sup>.

**229. Le service public dans la planification.** L'activité de planification est assurée sous la direction des personnes publiques<sup>279</sup>, garantes de la bonne gestion du patrimoine-environnement. Elle constitue en elle-même une activité de service public à part entière. Ainsi que l'affirme P. JANIN à propos de la planification en droit de l'urbanisme, « *dès lors, les interventions de la puissance publique prennent bien d'autres formes juridiques que la réglementation de la police, qui bien entendu, n'est pas abandonnée pour autant. Se juxtaposant à l'urbanisme réglementaire, se forme un urbanisme contractuel dans lequel le service public tient la place que la police tient dans le précédent* »<sup>280</sup>. L'importance des missions relevant de ce service public à part entière est fonction du caractère plus ou moins ambitieux du plan en question. Certains n'ont que l'allure de plans et sont en réalité des outils peu prospectifs et essentiellement prescriptifs. Tel est le cas des plans de prévention alors même qu'ils sont qualifiés de documents d'urbanisme par la Haute juridiction administrative<sup>281</sup>. D'autres supposent la réalisation de nombreuses missions d'amélioration de l'environnement. Ainsi par exemple, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux implique l'adoption d'un programme pluriannuel de mesures pour répondre aux objectifs qu'il fixe<sup>282</sup> ; l'application de la charte d'un parc national peut se réaliser par des conventions entre

<sup>276</sup> Il ne se limite pas à la simple interdiction de certaines activités. Il suppose en bien des hypothèses, une surveillance et un contrôle de certaines activités et impose *in fine* différentes mesures dont l'exemple topique est celui de la remise en état du site. La police des ICPE en est l'archétype.

<sup>277</sup> J. —M. PONTIER, « Contractualisation et planification », *RDP* 1993, p. 652.

<sup>278</sup> Il est d'ailleurs troublant de constater que le code de l'environnement consacre parfois un intitulé de son plan à « la planification » (Livre II, Titre I, Chapitre II) et parfois à « la gestion » (Livre IV, Titre II, chapitre V), celle-ci n'étant autre chose que de la planification. La même remarque est applicable au nouveau code forestier qui sous le chapitre II « instrument et mise en œuvre de la politique forestière » liste les documents de planification dans la section I « Documents d'orientation et de gestion ».

<sup>279</sup> Y. JEGOUZO affirmait même que la planification est un instrument de recentralisation potentielle des compétences. Y. JEGOUZO, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA* 1994, p. 607.

<sup>280</sup> P. JANIN, *L'espace en droit public interne*, Université Lyon III, 1996, p. 565.

<sup>281</sup> Tel est le cas des plans de prévention alors même qu'ils sont qualifiés de documents d'urbanisme par la haute juridiction administrative. Cf. pour une critique d'une telle qualification : S. TRAORÉ, « La nature juridique des plans de prévention », *AJDA* 2003, p. 2185.

<sup>282</sup> Article L. 212-2-1 du code de l'environnement.

l'établissement public du parc et les collectivités territoriales adhérentes<sup>283</sup> supposant certaines missions en faveur de l'environnement. En définitive, après l'élaboration des plans qui définissent une politique globale d'ordre spatial relative à un bien environnemental (eau, air, espace naturel, espèces, déchets), sa mise en œuvre suppose donc la réalisation de multiples actions ayant pour objectif la protection et la mise en valeur de l'environnement qualifiables à des degrés divers de missions de service public. La planification est un service public engendrant des missions de service public inscrivant la protection de l'environnement entendue *lato sensu* dans le temps.

**230. La planification : gestion du patrimoine environnemental dans le temps.** Le caractère volontariste des politiques en matière environnementale se traduit par l'élaboration de programmes à l'affichage politique certain — programme des 100 mesures, états régionaux de l'environnement, les 100 propositions du rapport Barnier, le plan vert/plan national pour l'environnement, la stratégie nationale du développement durable, la stratégie nationale pour la biodiversité, la loi de programme pour l'environnement<sup>284</sup> — et au caractère opérationnel discutable<sup>285</sup>.

D'autres dispositions telles que les programmes d'actions, directives-cadres ou même directives prévus au niveau de l'Union européenne se veulent plus contraignantes. Conformément à l'article 191 § 2 du TFUE qui proclame un niveau élevé de protection de l'environnement<sup>286</sup>, les directives de l'Union Européenne prescrivent de nombreuses obligations que les États doivent respecter dans une échéance déterminée. Tel est le cas de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*<sup>287</sup> ; de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19

---

<sup>283</sup> Article L. 331-3 du code de l'environnement.

<sup>284</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°32-41, p. 45 et suivantes

<sup>285</sup> L'exemple typique est celui de la loi n°2009-967 *de programmation relative à la mise en œuvre de l'environnement* pour laquelle le juge administratif a considéré que plusieurs de ces dispositions étaient dépourvues de portée normative : CE, 18 juillet 2011, *Fédération nationale des chasseurs et fédération départementale des chasseurs de la Meuse*, req. n°340512, *AJDA* 2011, p. 1527 ; *AJDA* 2012, p. 1047, note GROULIER.

<sup>286</sup> Cf. notamment l'arrêt CJCE, 22 janvier 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières et OABA*, aff. C-473/07, Rec., p. I-319, point 26. Le juge considère de façon ambitieuse que l'approche intégrée de la directive 96/61 du 24 septembre 1996 *relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite « IPPC »* « se matérialise par une coordination adéquate de la procédure et des conditions d'autorisation des installations industrielles dont le potentiel de pollution est important, « permettant d'atteindre le niveau le plus élevé de protection de l'environnement dans son ensemble, ces conditions devant, dans tous les cas, inclure des dispositions relatives à la minimisation de la pollution à longue distance ou transfrontière et garantir un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble ».

<sup>287</sup> Article 4 : « Les États membres veillent à ce que les eaux urbaines résiduaires qui pénètrent dans les systèmes de collecte soient, avant d'être rejetées, soumises à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent selon les modalités suivantes :

- au plus tard le 31 décembre 2000 pour tous les rejets provenant d'agglomérations ayant un EH de plus de 15000,

novembre 2008 *relative aux déchets et abrogeant certaines directives*<sup>288</sup>, de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 *établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin*<sup>289</sup> (directive-cadre stratégie pour le milieu marin ).

Insufflée en grande partie par le droit de l'Union européenne, la planification environnementale « opérationnelle » est celle que l'on retrouve intégrée en droit de l'environnement et qui constitue une véritable compétence à part entière des personnes publiques désignées compétentes par le législateur. Dans cette optique, la particularité de l'instrument juridique de la planification est d'élaborer une politique globale dans le domaine concerné — eau, air, espaces, espèces, déchets, bruit, forêt — par la fixation d'objectifs à atteindre selon une échéance déterminée avec plus ou moins de précisions et sur un territoire donné (circonscription écologique ou pas). C'est la fixation de ces objectifs dans le temps qui fait de la planification l'instrument de gestion du patrimoine environnemental.

Parmi les nombreux documents de planification, il est loisible d'exposer le propos en citant quelques exemples significatifs par domaine. En droit de l'eau, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux fixe les objectifs de qualité et de quantité des eaux qui doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015 et qui sont mis à jour tous les 6 ans<sup>290</sup> ; en droit de l'air et de l'atmosphère, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie « *fixe, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 : [...] Les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter ; [...] Les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. [...] ; Par zones*

---

- au plus tard le 31 décembre 2005 pour tous les rejets provenant d'agglomérations ayant un EH compris entre 10000 et 15000,

<sup>288</sup> Article 11 : « Afin de se conformer aux objectifs de la présente directive et de tendre vers une société européenne du recyclage, avec un niveau élevé de rendement des ressources, les États membres prennent les mesures nécessaires pour parvenir aux objectifs suivants : « d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets tels que, au moins, le papier, le métal, le plastique et le verre contenus dans les déchets ménagers et, éventuellement, dans les déchets d'autres origines pour autant que ces flux de déchets soient assimilés aux déchets ménagers, passent à un minimum de 50 % en poids global ».

<sup>289</sup> Article 5 : « Les États membres s'efforcent d'adopter une approche commune [...] évaluation initiale de l'état écologique actuel des eaux concernées et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces eaux achevée le 15 juillet 2012 au plus tard ; définition du « bon état écologique » pour les eaux concernées, établie le 15 juillet 2012 au plus tard ; fixation d'une série d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés, le 15 juillet 2012 au plus tard ; élaboration et mise en œuvre, sauf disposition contraire de la législation communautaire applicable, d'un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente et de la mise à jour périodique des objectifs, le 15 juillet 2014 au plus tard ; élaboration, au plus tard en 2015, d'un programme de mesures destiné à parvenir à un bon état écologique ou à conserver celui-ci ; ».

<sup>290</sup> L. 212-1 et L. 212-2 du code de l'environnement.



*géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique*<sup>291</sup> » et peut être révisé au terme d'une période de 5 ans en fonction des résultats obtenus<sup>292</sup> ; en droit des espaces, la charte du parc national définit dans le cœur du parc « *les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager* »<sup>293</sup> et dans l'aire d'adhésion « *les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre* »<sup>294</sup> ; en droit des espèces on peut citer, les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats qui « *précisent les objectifs à atteindre en ce qui concerne la conservation et la gestion durable de la faune de la région, chassable ou non chassable, et de ses habitats et la coexistence des différents usages de la nature* »<sup>295</sup> ; en droit des déchets, parmi les dispositions du code de l'environnement relatives à la déferlante de plans de prévention et de gestion des déchets qui sont précises et denses, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux [...] *fixe des objectifs de prévention des déchets ; fixe des objectifs de tri à la source, de collecte sélective, notamment des biodéchets, et de valorisation de la matière, fixe une limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets*<sup>296</sup> ; » qui peuvent être révisés tous les 6 ans<sup>297</sup>. Résolument tournée vers l'amélioration de l'environnement dans le temps, la planification environnementale est un itinéraire à suivre pour préserver le droit des générations futures. Par elle et en son sein siègent durablement les activités de service public environnemental.

**231. Un service public durable.** La durabilité de l'intérêt environnemental s'exprime à travers le concept de patrimoine commun. Son inscription dans le long terme est renforcée par les notions de développement durable et de droit des générations futures. Elle irrigue l'ensemble des mesures de gestion administrative de l'environnement. Ainsi que l'indique l'alinéa 7 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages : « *la conservation a pour objet la protection à long terme et la gestion des ressources naturelles en tant que partie intégrante du patrimoine des peuples européens. Elle permet la régulation de ces ressources et réglemente*

---

<sup>291</sup> L. 222-1 du code de l'environnement.

<sup>292</sup> L. 222-2 du code de l'environnement.

<sup>293</sup> L. 331-2, I, 1° du code de l'environnement.

<sup>294</sup> L. 331-2, I, 2° du code de l'environnement.

<sup>295</sup> L. 414-8 du code de l'environnement.

<sup>296</sup> L. 541-14 du code de l'environnement.

<sup>297</sup> L. 541-15 du code de l'environnement.

*leur exploitation sur la base de mesures nécessaires au maintien et à l'adaptation des équilibres naturels des espèces dans les limites de ce qui est raisonnablement possible ».* Cette gestion du long terme se traduit par l'édiction de réglementations programmatiques – lois grenelles, directives... – déclinées à l'échelle d'un territoire écologiquement pertinent *via* la méthode de la planification. Politique-cadre, l'instrument de planification environnementale est le modèle d'un service public spatial se projetant vers l'avenir. Il répond à « *l'objectif de formaliser une solidarité juridique à travers les espaces et à travers le temps en vue de protéger l'avenir de l'humanité* »<sup>298</sup>.

---

<sup>298</sup> E. GAILLARD, *Génération futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, 2011, n°192, p. 147.



## CONCLUSION DU CHAPITRE

**232.     Bouleversement de l'ordre juridique établi.** La reconnaissance de la protection de l'environnement au rang des préoccupations d'intérêt général suppose de faire bouger les lignes existantes en altérant droit de propriété et intérêts économiques. La finalité de maintien des équilibres écologiques suppose un rééquilibrage des valeurs protégées par le système juridique. Il y a plus. Porteuse en elle-même de complexité, la notion d'équilibre écologique suppose une approche systémique inhérente à la notion d'écosystème. Or une telle approche est difficilement transposable dans le monde juridique. En effet, on peut relever avec le professeur M. PRIEUR que « *l'obstacle essentiel est de concevoir des normes globalisantes qui restent opérationnelles dans des secteurs particuliers, d'adapter les règles de compétences matérielles et territoriales au système et surtout de pouvoir isoler le système droit de l'environnement du système juridique dans son ensemble* »<sup>299</sup>. Toutefois, l'élaboration d'un système « droit de l'environnement » est en cours de formation si bien que la gestion administrative de l'environnement génère des circonscriptions écologiques dépassant les frontières administratives – réseau natura 2000 et directive oiseaux – afin de répondre à la finalité d'intérêt environnemental. Se faisant, le droit de l'environnement bouleverse l'ordre juridique établi d'une part en réactualisant l'échelle des valeurs sociales et d'autre part en créant son propre monde juridique sur la base de l'existant. Dès lors, il symbolise à son paroxysme l'ère de la post-modernité du droit.

**233.     La notion de patrimoine commun : concept d'appréhension de la complexité du milieu retranscrit par le service public.** De par ses caractéristiques intrinsèques — transpropriation, transtemporalité, translocalité<sup>300</sup> —, la notion de patrimoine commun est tout indiquée pour répondre aux défis posés par la protection juridique des éléments environnementaux. Plus précisément, le patrimoine commun donne la marche à suivre en suggérant la réalisation d'un « *projet pour le milieu* »<sup>301</sup> qu'il appartient aux gouvernants de mettre en place. Ses dimensions spatiales et temporelles nourrissent la notion d'intérêt général appliquée à la protection de l'environnement. Du fait de ses diverses facettes, sa mise en œuvre est discutée. Pourtant, il peut trouver en l'instrument juridique du service public un allié. En

<sup>299</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°12, p. 13.

<sup>300</sup> F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Ed., La découverte, Paris, 2003, pp. 323-328.

<sup>301</sup> *Ibid*, pp. 242-328.

mesure d’empiéter de manière raisonnée sur la propriété et plus généralement sur les intérêts économiques ; en mesure de traduire tant globalement — la planification — que précisément — la mission — les objectifs de gestion de l’environnement ; en mesure de s’appliquer tant au niveau national que local ; le service public est l’une des clés du régime juridique de la notion de patrimoine commun. Comprenant de façon inextricable service public de police environnementale et service public de prestation environnementale, il relève le défi d’éviter des positions extrêmes — appropriation privée ou publique — permettant ainsi de préserver les services environnementaux par une conciliation des usages des biens environnementaux doublée d’actions d’amélioration de l’environnement. Il est apte à éviter le pillage des biens environnementaux par la logique marchande ou à attribuer une valeur marchande à des biens environnementaux auparavant libres d’accès et d’usage. *In fine*, il permet une régulation proportionnée des biens environnementaux.

**234. L’approche patrimoniale du service public.** Selon la logique patrimoniale, la régulation environnementale a pour ambition la transmission d’un environnement viable aux générations futures. Cette perspective futuriste suppose une coordination-orientation des missions de service public de police et de prestations. Celle-ci est établie par la planification environnementale, cadre engageant les personnes publiques à la réalisation d’une multitude d’activités de service public en vue de la réalisation d’objectifs prédéfinis. Les activités d’intérêt environnemental traduisent sur le terrain de l’effectivité une double solidarité au fondement de l’intérêt environnemental : une solidarité transpatiale et transtemporelle. Parce que « *dans le concept de patrimoine commun de l’humanité, l’espace rejoint le temps* »<sup>302</sup>, les services publics environnementaux se doivent de retranscrire cette réalité sans quoi l’État manquerait à son devoir de préserver les droits des générations futures. Pour y répondre, il dispose d’outils juridiques adaptés constituant la marque de fabrique du service public.

---

<sup>302</sup> M. REMOND-GUILLOUD, « A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l’environnement », *Rev. jur. env.* 1992, n°1, p. 17.

## CHAPITRE II : LES MANIFESTATIONS DE LA PUISSANCE PUBLIQUE D'ORDRE PATRIMONIAL

**235. Le régime exorbitant de droit commun : élément de définition du service public.** Pour que l'intérêt général s'impose contre les intérêts particuliers, les personnes publiques disposent du « monopole de la contrainte légitime ». Si, dans la querelle doctrinale entre école de la puissance publique et école du service public pour la détermination du droit administratif et/ou de la compétence de la juridiction administrative, la jurisprudence semble avoir donné raison à la première<sup>1</sup>, la force des deux courants doctrinaux a l'avantage de mettre en exergue les relations fortes, bien que tumultueuses, entre le service public et le régime exorbitant de droit commun<sup>2</sup>. En somme, la réalisation d'une mission de service public justifie la mobilisation d'instruments juridiques qui sont l'apanage de la puissance publique.

---

<sup>1</sup> La crise du service public symbolisée par la jurisprudence « Bac d'Eloka » reflète l'inadéquation entre activités de service public/personnes publiques/ juridiction administrative alors que le régime exorbitant de droit commun implique inévitablement compétence du juge administratif. Cf. pour une étude de la puissance publique en droit administratif, F. MODERNE, *Recherches sur la Puissance Publique et ses prérogatives en Droit Administratif Français*, Université de Bordeaux, 1960, spécifiquement. T. IV, « Chapitre Unique : Prérogatives de puissance publique et problème de compétence ».

La notion d'acte détachable permettant au juge administratif de soustraire de la juridiction judiciaire certains éléments reflétant la puissance publique en est symptomatique. Cf. *supra* à propos de la jurisprudence relative aux forêts ; De même il n'est pas anodin que la définition du contrat administratif repose tant sur le critère de l'exécution d'un service public (CE 20 avril 1956, *Epoux Bertin* : Rec. p. 167) que sur la clause exorbitante définie comme « celle qui implique, dans l'intérêt général, que le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs ». cf. TC, 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*, n°3963. Cette jurisprudence renouvelle le critère de la clause exorbitante reconnu par la jurisprudence CE 31 juillet 1912, *Sté des Granits Porphyroïdes des Vosges*, req. n°30701 en la définissant par celui du régime exorbitant des contrats administratifs..

Pour un point de vue minimisant le rôle de la puissance publique pour fonder la compétence du juge administratif : J. -C. VENEZIA, « Puissance publique, puissance privée », Mél. Ch. EISENMANN, 1977, Paris, Cujas, p. 363 ; *contra*. CH. LAVIALLE, « Sur la pérennité de la puissance publique », *JCP G* 1992, I, Doctr., pp. 343-345.

En réalité et comme le précisait J. RIVERO, la recherche d'un critère unique de détermination du droit administratif est vaine. Plus opératoire que le service public, la puissance publique est toutefois un critère trop étroit pour rassembler l'ensemble du droit administratif. Fort de ce constat, l'auteur propose une identification multicritère qui conserve toute sa pertinence : « *Les règles du droit administratif se caractérisent par les dérogations au droit commun qu'exige l'intérêt public, soit dans le sens d'une majoration, au profit des personnes publiques, des droits reconnus aux particuliers dans leurs relations, soit dans le sens d'une réduction de ces droits* ». J. RIVERO, « Existe-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953, n°2, p. 293.

<sup>2</sup> Relations déjà mises en exergues par HAURIOU lorsqu'il écrivait en 1897 dans le Répertoire de droit administratif que « *Pour ce qui est des opérations administratives générales destinées à alimenter les éléments des services publics, on voit très clairement que, non seulement l'État, mais tous ses membres, départements, communes, colonies, établissements publics, y apparaissent en principe en qualité de puissance publique* » in E. LAFERRIÈRE (ss-dir), *Répertoire de droit administratif*, Paris, éd. Paul Dupont, Tome XIV, 1897, p. 2. R. CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235 ; P. AMSELEK, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968, p. 492 ; J-B. GEFFROY, « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *RDP* 1987, p. 49. J. CHEVALLIER, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in J. CHEVALLIER (ss-dir), *Variation autour de l'idéologie d'intérêt général*, CURAPP, PUF, 1979, p. 3.

Et c'est en ce sens que, par un inversement de la logique juridique, la question s'est posée de faire du régime exorbitant un élément de définition du service public. Précisément, le débat s'est focalisé sur le fait de savoir si les prérogatives de puissance publique sont un élément incontournable de définition du service public. Et comme à son habitude, les réponses aux grandes questions doctrinales relevant du droit administratif trouvent leur salut *via* l'analyse des décisions issues des juridictions administratives. L'attente fut longue et il aura fallu les efforts conjugués de la doctrine et du juge administratif pour que la problématique soit élucidée.

Ainsi convenait-il de « *marquer d'une pierre blanche* »<sup>3</sup> ce jour où le Palais Royal donnait dans sa décision *Narcy*<sup>4</sup> un mode d'emploi d'identification du service public géré par une personne privée comprenant trois critères — mission d'intérêt général, contrôle de la personne publique, prérogatives de puissance publique — sans pour autant savoir si contrôle et prérogatives étaient cumulatifs<sup>5</sup>. Dans ce pèlerinage en quête de soi, le service public a pu par la suite, dans le contexte particulier des associations transparentes, être reconnu sans que la personne privée ne soit dotée de prérogatives de puissance publique<sup>6</sup>.

Parmi les voix discordantes de la doctrine, certaines se sont néanmoins révélées par leur justesse en proposant l'élargissement du critère de prérogatives de puissance publique pour l'englober sous celui de régime exorbitant de droit commun<sup>7</sup>, proposition entérinée par la jurisprudence *APREI*. Dans cette affaire, la Haute juridiction administrative nous propose la définition suivante : « *qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'Administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service*

---

Pour une étude récente : A. LOUVARIS, « Puissance publique, service public et droit administratif : Éternel retour ou fin de l'histoire ? », in *Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Mél. A.-S. MESCHERIAKOFF, Bruylant, 2013, p. 171.

<sup>3</sup> M. WALINE, *RDP* 1963, p. 1186.

<sup>4</sup> CE, sect., 28 juin 1963, *Narcy*, req. n° 43834 : *Rec. CE* 1963, p. 401 ; *AJDA* 1964, p. 91, note A. DE LAUBADÈRE ; *RDP* 1963, p. 1186, note M. WALINE.

<sup>5</sup> M. WALINE indiquait très explicitement dans son commentaire sous l'arrêt *Narcy* que « « » alors que d'autres illustres auteurs comme le président ODENT soutenaient qu'« *On ne peut parler de service public que si certaines prérogatives de puissance publique appartiennent ou ont été accordées aux organes qui gèrent le service d'intérêt général* ». ODENT, *Cours de contentieux administratif* (T. II, p. 488).

<sup>6</sup> CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, req. 69867, 72160.

<sup>7</sup> Cf les conclusions du président KAHN sous TC 8 décembre 1969, *Sieur Arcival c/ Safalt* : *Rec. CE*, p. 695 : « *Bien que les arrêts aient souvent tendance à traiter séparément les sujétions et les prérogatives, comme s'il s'agissait pour être admis dans la classe des services publics de satisfaire à deux épreuves distinctes, il nous semble que les deux conditions sont, dans une certaine mesure, alternatives* ».

Cf. A. DE LAUBADÈRE, « Revalorisation récentes de la notion de service public dans le droit administratif français » *AJDA* 1961, p. 591 ; cf aussi sa note sur l'arrêt *Narcy* en 1964 (*AJDA* 1964, p. 91).

*public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'Administration a entendu lui confier une telle mission »<sup>8</sup>. Elle effectue « une codification jurisprudentielle »<sup>9</sup> de la définition du service public en reprenant successivement le critère de l'intention du législateur, le critère de l'intérêt général de l'activité, le critère du rattachement organique et celui du régime exorbitant. Au sein de ce dernier, le critère de prérogatives de puissance publique devient alternatif. Ce qui importe au final c'est que, par la méthode du faisceau d'indices, le juge puisse identifier un régime suffisamment exorbitant du droit commun pour octroyer le label de service public à une activité gérée par une personne privée. Ainsi que le relève le commissaire du gouvernement dans ses conclusions<sup>10</sup>, il convient d'identifier soit l'existence de prérogatives de puissance publique soit l'existence de sujétions exorbitantes *en sus* du caractère d'intérêt général de l'activité en cause et de son contrôle par la personne publique. Si cette identification revêt une importance pratique limitée — l'identification d'une gestion par une personne privée d'une activité d'intérêt général —, elle implique toutefois d'intégrer le critère du régime exorbitant dans la définition générale du service public.*

**236. La place capitale des procédés de puissance publique dans la reconnaissance jurisprudentielle du service public de protection de l'environnement.** En jurisprudence, le régime exorbitant du droit commun est la clé d'identification des services publics de protection de l'environnement. En affirmant dans sa décision *Doucedame* que « la compétence donnée aux départements par les articles L. 142-1 et suivants du Code de l'urbanisme pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles doit faire regarder les mesures prises pour l'application de ces dispositions, au nombre desquelles figure l'acquisition, par le département des Bouches-du-Rhône, en 1987, du massif des Roques Hautes, comme la mise en œuvre d'un service public

<sup>8</sup> CE, 22 février 2007, *Association personnel relevant des établissements inadaptés* req. n°264541.

<sup>9</sup> AJDA 2007, p. 825, tribune D. COSTA.

<sup>10</sup> JCP A 2007, 2066, C. VEROT, *La détention de prérogatives constitue donc un indice suffisant pour identifier un service public, mais elle n'est pas toujours nécessaire. Les sujétions exorbitantes, ce qu'on appellerait aujourd'hui dans un langage modernisé les « obligations de service public », nous paraissent tout aussi caractéristiques d'une mission de service public. Un organisme privé chargé de la gestion d'un service public pourrait donc être identifié à partir de sa mission d'intérêt général, du contrôle étroit dont il fait l'objet, et de son régime au moins en partie exorbitant, qu'il s'agisse de la détention de prérogatives ou de sujétions spéciales.*



*de protection de l'environnement par ces collectivités territoriales* », le tribunal des conflits renvoie inévitablement aux prérogatives de puissance publique dont dispose le département pour reconnaître l'existence d'un service public de protection de l'environnement. En faisant référence « *aux mesures prises pour l'application de ces dispositions* », il entend identifier le service public au regard des procédés utilisés. Ce n'est en rien original<sup>11</sup> en la matière. Les procédés de puissance publique sont largement usités pour révéler en tant que de besoin l'existence d'un service public environnemental.

**237. Le régime exorbitant d'ordre patrimonial découlant de l'intérêt environnemental.** Dès lors que le service public se définit par l'existence d'un régime exorbitant plus ou moins prégnant selon l'activité en cause et la personne qui le gère, la spécificité de l'intérêt environnemental doit par ricochet conduire à l'identification d'un régime exorbitant propre à assurer la préservation des biens environnementaux<sup>12</sup>. Pour ce faire, il paraît judicieux de partir des spécificités d'ordre patrimonial de l'intérêt environnemental pour identifier les prérogatives et sujétions qui servent sa cause plutôt que de recenser l'ensemble des prérogatives et sujétions dégagées par la jurisprudence relativement aux services publics environnementaux. Ainsi, il convient de partir des fonctions attribuées au service public en matière de protection de l'environnement — la correction des usages du droit de propriété du sol (section I) et la correction des intérêts économiques (section II) — telles qu'étudiées précédemment et d'identifier les moyens juridiques exorbitants du droit commun permettant d'y répondre.

#### **PLAN DU CHAPITRE :**

- **Section 1** : Les moyens juridiques relatifs à la correction du droit de propriété du sol
- **Section 2** : Les moyens juridiques relatifs à la correction des intérêts économiques

---

<sup>11</sup> Il a procédé de la sorte notamment en droit de la forêt – CE, 3 mars 1975, *Sieur Courrière*, req. n°85544 -, en droit du littoral – Avis CE, 6 novembre 1984, req. n°336662 - et en droit de la chasse – CE, 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant-de-Touraine* : *Rec. CE*, p. 467. Cf. supra titre I, chapitre II.

<sup>12</sup> Par régime exorbitant, le commissaire du gouvernement C. VÉROT regroupe deux notions distinctes - les prérogatives et les sujétions – constituant les deux facettes d'une même médaille car les sujétions sont considérées comme des contraintes pesant sur l'administration – procédure, forme, principe d'égalité... pour légitimer et temperer le caractère exorbitant de ses prérogatives. Ainsi que le relève G. VEDEL, « *prérogatives et sujétions sont intimement liées car le propre de « l'État de droit » est qu'aucune autorité ne s'y exerce arbitrairement* » in G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE* 1954, p. 43.

## SECTION 1 : LES MOYENS JURIDIQUES RELATIFS À LA CORRECTION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ DU SOL

**238. Des procédés d'atteinte variable du droit de propriété du sol.** L'intérêt principal du service public comme instrument de mise en œuvre de la notion de patrimoine commun est de permettre aux personnes publiques d'agir sans déposséder le propriétaire de son bien. Faire usage de la puissance publique de façon proportionnée pour préserver les fonctionnalités écologiques des biens environnementaux sans passer par l'acquisition de ceux-ci par la personne publique. Pour ce faire, la puissance publique a à sa disposition un panel d'instruments portant atteinte au droit de propriété du sol. Au rang des instruments conciliants, les servitudes administratives occupent une place déterminante en droit de l'environnement (§1). Bien moins conciliants, les procédés d'appropriation du droit de propriété occupent une place secondaire (§2).

### §1. LES SERVITUDES ADMINISTRATIVES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : PROCÉDÉ DE CONCILIATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

**239. Notion de servitude administrative.** Qualifiées par certains de « *bric-à-brac* »<sup>13</sup> de par leurs diversités et leurs nombres qui ne font que s'accroître sans que le législateur prenne le soin de proposer une définition, les servitudes administratives constituent néanmoins une notion autonome distincte des servitudes de droit privé<sup>14</sup>, de la police administrative<sup>15</sup> et de l'expropriation<sup>16</sup> <sup>17</sup>. Grâce aux efforts particuliers du juge constitutionnel<sup>18</sup>, un statut juridique de la servitude administrative a pu être dessiné. Il en résulte

---

<sup>13</sup> H. VIDAL, « Servitudes d'urbanisme et expropriation », *D.* 1976, chron. p. 111

<sup>14</sup> Elles se distinguent par leur finalité des servitudes de droit privé qui ont pour objectif de servir le fond dominant : C. Cass, civ. 1<sup>ère</sup>, 8 mai 1963, *Bill. Civ. I.* n°254 ; *JCP G* 1963. II. 13314 : « *La servitude administrative n'a pas pour effet que de contraindre à l'observation de règles d'utilité générale et non de servir un fonds dominant [...] auquel le bénéfice de la servitude n'est accordé qu'accessoirement, comme conséquence de l'intérêt public* ».

<sup>15</sup> Elles portent sur un fond et ne réglementent pas une activité économique. CE, 5 novembre 2003, *SCI Les blés d'or*, req. n°237383, *AJDA* 2003, p. 2260, note F. DONNAT, D. CASAS.

<sup>16</sup> Comme pouvait l'indiquer certains auteurs du 19<sup>e</sup> siècle, « *L'expropriation opère un déplacement de la propriété ; elle enlève l'immeuble au propriétaire pour le transporter en d'autres mains. Au contraire, les servitudes d'utilité publique laissent la propriété où elle est ; elles ne font que la grever de certaines charges* », C.-P.-V. BOUILLIER, *Droit romain des servitudes de passage. Droit français. Etude sur les servitudes d'utilité publique en général et en particulier sur les servitudes établies par la loi entre propriétaires voisins dans un but d'intérêt public*, thèse pour le doctorat, Paris, A. Parent, imprimeur de la faculté de Médecine, 1873, p. 59.

<sup>17</sup> Pour un exposé synthétique des différentes distinctions : G. LIET-VEAUX actualisé par J. -C. CAR, « Servitudes administratives ». *Théorie générale*, J. -Cl Adm, Fasc. 390.

<sup>18</sup> Cf. la décision Cons. const. 13 déc. 1985, *Loi modifiant la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, n° 85-198 DC : *Rec. Cons. const.* 1985, p. 78 ;

que c'est un instrument de puissance publique dont la création relève de la compétence du législateur<sup>19</sup> qui porte atteinte au droit de propriété (une charge pesant sur un fonds) afin de poursuivre une finalité d'intérêt général<sup>20</sup>. C'est à ce titre, un procédé d'ordre public qui implique corrélativement certaines sujétions de la part de l'administration tant de fond (droit de délaissement ou indemnisation) que de procédure (information et principe du contradictoire)<sup>21</sup>. Instrument spatial ayant pour finalité l'intérêt général, le mécanisme des servitudes est très présent en droit de l'environnement.

**240. Servitude administrative de protection de l'environnement ou servitude environnementale ?** L'existence de servitudes ayant pour finalité l'intérêt général la protection de l'environnement se traduit par des développements doctrinaux ayant pour objectif de systématiser la venue d'une typologie spécifique de servitudes dénommée « *servitudes environnementales* »<sup>22</sup>. Parce que l'intérêt environnemental justifie l'édification de certaines servitudes, il est tentant d'identifier sous cette appellation doctrinale les servitudes administratives qui sont justifiées par la finalité environnementale. Celles d'ordre privé devant impérativement avoir pour finalité de servir prioritairement le fond dominant, on peut *a priori* les écarter du champ de réflexion. C'est à tout le moins une tentation légitime pour certains auteurs que de traiter majoritairement des servitudes administratives de protection de l'environnement dès lors que l'on évoque la thématique des servitudes environnementales.

Or les servitudes civiles ne sont pas à exclure comme en atteste d'une part l'objet environnemental des servitudes dites naturelles — l'exemple de la servitude d'écoulement des

---

AJDA 1986, p. 171, note J. BOULOUIS ; D. 1986, jurispr. p. 345, note F. LUCHAIRE. Cf. aussi pour un résumé de l'élaboration du statut constitutionnel des servitudes administratives G. LIET-VEAUX actualisé par J. -C. CAR, *Servitudes administratives. Théorie générale*, J. -Cl Adm, Fasc. 390, n°3.

<sup>19</sup> CE, 18 juin 1926, *Gronsard* : RDP 1926, p. 437 ; C. Cass. civ., 11 mai 1937 : S. 1937, 1, p. 297. Témoignage parmi d'autre d'une forme de propriété éminente de l'État. Cf. X. BIOY, « La propriété éminente de l'État », RFDA 2006, p. 963.

<sup>20</sup> Elles se distinguent par leur finalité des servitudes de droit privé qui ont pour objectif de servir le fond dominant : C. Cass, civ. 1<sup>ère</sup>, 8 mai 1963, Bull. Civ. I. n°254 ; JCP G 1963. II. 13314 : « *La servitude administrative n'a pas pour effet que de contraindre à l'observation de règles d'utilité générale et non de servir un fonds dominant [...] auquel le bénéfice de la servitude n'est accordé qu'accessoirement, comme conséquence de l'intérêt public* ».

<sup>21</sup> Cf. notamment F. -X. FORT, « La constitutionnalité conditionnée des servitudes administratives », AJDA 2012, p. 1285. Note sous Cons. Const., 14 octobre 2011, *Pierre T*, n°2011-182 QPC dans laquelle il expose le régime juridique particulier des servitudes administratives.

<sup>22</sup> M. PRIEUR, G.- C. HENRIOT, *Servitudes de droit public et de droit privé. Limitations du droit de propriété en faveur de l'environnement*, éd. Le Moniteur, 1979, spéc. pp. 215-318 pour les servitudes de droit public relatives à la protection de l'environnement ; F. CASSIN, « L'indemnisation des servitudes environnementales », AJDA 2003, p. 1619 (note sous arrêt CAA) ; A. REBILLARD, *Les servitudes environnementales*, Université de La Rochelle, 2005 ; R. NOGUELOU, « Servitudes environnementales : le cas français », Les cahiers du Gridauh, série droit comparé, n°28-2015, p. 11. Publication des actes du colloque « les servitudes environnementales » qui s'est déroulé le 11 octobre 2013 à l'Université de Nantes.

eaux — et d'autre part les discussions doctrinales relatives au droit de chasse ou de pêche<sup>23</sup>. Plus volontaristes, les propositions doctrinales en faveur de « *l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement*<sup>24</sup> » apparaissent suffisamment sérieuses pour que le législateur ne s'en désintéresse<sup>25</sup>. En outre d'autres voix s'élèvent en faveur d'un droit réel de jouissance spéciale<sup>26</sup> que la Cour de cassation a accordé<sup>27</sup>. Dans le même sens, des études proposent de mobiliser les mécanismes existants pour permettre le paiement des services environnementaux<sup>28</sup> tandis que la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* crée une « *obligation réelle environnementale* »<sup>29</sup>.

Les servitudes de protection de l'environnement considérées comme des prérogatives de puissance publique portent sur les servitudes administratives excluant l'usage de l'expression « servitudes environnementales » entendue au sens large car comprenant celles de droit privé. Mécanisme à mi-chemin entre la police administrative et la planification environnementale, elles ne sont pas aisées à repérer dans l'ordonnancement juridique. En effet, matérialisées par un « *acte de classement* » identifiant un territoire pour lui imposer des sujétions exorbitantes, elles doivent à ce titre être distinguées des réglementations qui ne portent pas sur le fond en tant que tel, mais sur les activités qui s'y déroulent<sup>30</sup>. En outre, et au regard de leur dimension spatiale, il n'est pas toujours simple de les distinguer de la planification environnementale spécifique ou intégrée<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> J. DE MALAFOSSE, « Servitude de chasse », *Envir.* 2003, repère n°2 ; F. G. TREBULLE, « Consécration du caractère réel du droit de chasse », *RDI* 2003, p. 317.

<sup>24</sup> G. J. MARTIN, « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2008, NS, p. 123 ; J.-J. SARLAT, A. OLIVIER, « La servitude conventionnelle environnementale », *Envir.* 2011, n°6, étude n°7.

<sup>25</sup> Cf. COMOP Trame Verte et bleue, Rapport au Ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables présenté par le Sénateur Paul RAOULT, mars 2008 ; Assemblée nationale, rapport d'information relative aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité présenté par G. GAILLARD, 6 avril 2011, p. 94.

<sup>26</sup> H. PERINET-MARQUET (ss-dir), Proposition de réforme du livre II du code civil relatif aux biens, Association Henri Capitant, 2006.

<sup>27</sup> C. Cass, 3<sup>e</sup> civ., 31 octobre 2012, *Maison de poésie*, n°11-16-304.

<sup>28</sup> L. PIERMONT et C. AUBEL (ss-dir), *Droit réel au profit de la biodiversité. Comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?* Mission économie de la biodiversité, fondation Nicolat HULOT pour la nature et l'homme, Humanité et biodiversité.

<sup>29</sup> Article 72 de loi du 20 juillet 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* codifié aux articles L. 132-3 et suivants du code de l'environnement.

<sup>30</sup> CE, 5 novembre 2003, *SCI Les blés d'or*, req. n°237383, *AJDA* 2003, p. 2260, note F. DONNAT, D. CASAS.

<sup>31</sup> Il semble que dans une majeure partie des cas, la planification environnementale n'ait pas pour conséquence directe d'imposer sur un fond des sujétions exorbitantes. Il convient dès lors d'identifier parmi les plans environnementaux en et hors code de l'environnement, ceux qui impactent directement le fond. Certains zonages d'urbanisme doivent être assimilés à des servitudes environnementales telles que les zones naturelles et le classement en espaces boisés. A l'inverse, d'autres plans ne peuvent être considérés comme des servitudes : Cf.

**241. Classification des servitudes administratives de protection de l'environnement résultant du droit de l'urbanisme.** Au stade d'ébauche en droit français<sup>32</sup>, les servitudes administratives de protection de l'environnement sont des servitudes *in non faciendo* que l'on retrouve listées pour la plupart dans l'annexe à laquelle fait référence l'article R. 161-8 du code de l'urbanisme, sans par ailleurs que celles-ci soient considérées comme des servitudes d'urbanisme<sup>33</sup>. À l'inverse, certaines servitudes d'urbanisme ont une forte connotation environnementale et ne sont pas pour autant inscrites dans la liste précitée. Aussi et sans prétendre à l'exhaustivité, la liste dressée par le code de l'urbanisme présente l'avantage de distinguer différentes catégories de servitudes. Disséminées pour nombre d'entre elles en leurs seins, les servitudes à finalité environnementale relèvent principalement de la catégorie des « *Servitudes relatives à la conservation du patrimoine* » et plus spécifiquement de celles relatives au « *Patrimoine naturel* » ainsi que de la catégorie des « *Servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques* ». Cette classification suggère d'exposer les servitudes administratives de protection de l'environnement en distinguant celles de protection du patrimoine naturel (A) de celles de prévention des pollutions, risques et des nuisances (B).

#### **A. LES SERVITUDES ADMINISTRATIVES DE PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL**

**242. Forêts de protection.** Le droit forestier est avant tout un droit de réglementation des usages de la forêt. Plus particulièrement, le régime forestier comprend de nombreuses dispositions exorbitantes de droit commun dont l'objectif est de régir l'usage de la forêt afin de pérenniser et de développer la ressource en bois<sup>34</sup>. Les dispositions relatives à

---

par exemple le refus de considérer un plan simple de gestion au rang de servitude administrative par la Haute juridiction administrative : CE, 12 mars 1999, *Groupeement forestier de la Haute Pommeraiie*, req. n°142490.

<sup>32</sup> R. NOGUELOU, « Servitudes environnementales : le cas français », Les cahiers du Gridauh, série droit comparé, n°28-2015, p. 11

<sup>33</sup> En général ces servitudes s'en distinguent car il est prévu un mécanisme d'indemnisation qui leur est spécifique. Les plans de prévention des risques en sont l'exemple typique. La jurisprudence considère qu'ils ne sont pas au nombre des servitudes visées par les dispositions du code de l'urbanisme. L'article L. 105-1 du code de l'urbanisme relatif à l'indemnisation des servitudes d'urbanisme n'est donc pas applicable.

Cf. CAA Nancy, 10 avr. 2003, *Sté Le Nid*, req. N°97NC02711, *RDI* 2003. p. 248, note Y. JÉGOUZO ; *AJDA* 2003, p. 1619, note CASSIN ; *Envir.* 2003, n° 7, p. 28, note P. TROUILLY ; *JCP* 2003. II. 10160, note ARBOUSSET ; *LPA* 4 mai 2004, n° 89, p. 3, note Juan ; *Rev. jur. env.* 2004, n°2, p. 219, note G. MONÉDIAIRE.

CE, 29 déc. 2004, *Sté d'aménagement des coteaux de St-Blaine*, req. n° 257804 : *Rec. CE*, p. 478 ; *BJDU* n° 3/2005. 180, concl. SÉNERS, note J. TRÉMEAU ; *Constr.-Urb.* 2005, n° 50, p. 25, note BENOÎT-CATTIN ; *RDI* 2005. 141, note SOLER-COUTEAUX ; *Mon. TP* 15 juill. 2005, p. 52, note LANOY ; *AJDA* 2005, p. 423, note LANDAIS et LENICA ; *RFDA* 2005, p. 229 ; *Dr. adm.* févr. 2005, p. 31 ; *Dr. adm.* mars 2005, p. 3, note MAHINGA.

<sup>34</sup> M. LAGARDE, *Un droit domanial spécial. Le régime forestier. Contribution à la théorie du domaine*, Université de Toulouse, 1984, cf. partie 2.

l'affranchissement du droit d'usage que ce soit par cantonnement ou par rachat sont des exemples topiques d'une velléité étatique de contrôle des droits d'usage de la forêt<sup>35</sup>. Plus coercitive, l'institution de servitudes administratives vise davantage la protection du domaine forestier et constitue en ce cas un outil juridique efficace de protection de ce milieu naturel.

Certaines sont à ce titre mentionnées au sein du code de l'urbanisme. Figure ainsi parmi les servitudes listées en annexe de la partie réglementaire du code de l'urbanisme celles relatives à l'institution des forêts de protection. On a démontré ailleurs la finalité environnementale avérée de ce mécanisme. En interdisant « *tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements* »<sup>36</sup> pour des motifs environnementaux tenant « *au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables* »<sup>37</sup> moyennant indemnisation du propriétaire<sup>38</sup>, le classement en forêts de protection est l'exemple type de servitude administrative de protection de l'environnement. Elle n'est pas la seule puisque dans la même veine, l'annexe du code de l'urbanisme fait référence d'une part à la mise en défens des terrains et pâturages en montagne<sup>39</sup> et d'autre part à deux articles au champ d'application limité puisque relatifs à la protection de la dune du Pas de Calais<sup>40</sup>.

Aux côtés de ces servitudes administratives de protection de la forêt et plus généralement de protection des fonctions écologiques de la forêt, on peut identifier d'autres servitudes administratives non listées par l'annexe. Tel est le cas notamment — et on ne peut manquer de faire le parallèle avec la jurisprudence *Guidicelli* relative au service public de protection de la forêt contre les incendies et la complexité jurisprudentielle portant sur la détermination du statut juridique des voies forestières (*cf. supra §118*) — des plans de prévention des risques naturels en matière de risque d'incendie<sup>41</sup>, des servitudes de voirie et des obligations de débroussaillage portant sur les forêts classées à risque d'incendie<sup>42</sup>. À ces servitudes correspondent de nombreuses sujétions de puissance publique telles que la réalisation de travaux sur les terrains mis en défens ou plus généralement à la possibilité de déclarer d'utilité publique les travaux nécessaires à la préservation d'un massif forestier exposé à un risque

<sup>35</sup> Article L. 241-1 et suivants du code forestier. Cf. plus généralement, sur le droit d'usage en droit forestier : B. LE MEIGNEN, *La forêt, objet du droit administratif*, Université Aix-Marseille, 2009.

<sup>36</sup> L. 141-2 du code forestier.

<sup>37</sup> Article L. 141-1 du code forestier.

<sup>38</sup> Article L. 141-7 du code forestier.

<sup>39</sup> Article L. 142-1 du code forestier.

<sup>40</sup> Articles L. 143-3 et -4 du code forestier.

<sup>41</sup> Article L. 131-17 et suivants du code forestier.

<sup>42</sup> Article L. 134-1 et suivants du code forestier.

d'incendie<sup>43</sup>. Ce dispositif de puissance publique est complété, entre autres, par le zonage effectué au titre de la réglementation d'urbanisme.

**243. Zonages environnementaux relevant du droit de l'urbanisme.** Le droit de l'urbanisme comprend son lot incompressible de zonages environnementaux (cf. *supra* §107-108 pour les liens étroits entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement). Il s'agit des espaces boisés classés, des zones naturelles et forestières ou encore des prescriptions découlant de la loi littoral. Bien que n'étant pas inscrite dans la liste officielle des servitudes affectant l'utilisation des sols, cette planification environnementale intégrée relève de la catégorie des servitudes administratives dans la mesure où elle grève directement un fonds en limitant la possibilité de construction.

**244. Espaces boisés classés<sup>44</sup>.** L'article L. 113-2 du code de l'urbanisme prévoit selon une formule strictement identique à l'article L. 141-2 du code forestier relatif au statut de forêt de protection que « *le classement [en espace boisé] interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements* » et le juge administratif annule toute décision contraire à ladite affectation — coupes et abattage d'arbres, défrichement, lotissements, campings, servitude de passage d'une ligne électrique à très haute tension — sans que le classement entraîne nécessairement inconstructibilité absolue<sup>45</sup>. Ce mécanisme de protection de l'environnement se superpose à ceux relevant du droit forestier (ledit article fait référence explicite au droit forestier) même si sa vocation première est la protection de l'environnement urbain<sup>46</sup>.

**245. Les zones N du PLU.** Le règlement du Plan local d'urbanisme organise l'aménagement du territoire en classant les espaces selon certaines zones auxquelles correspondent certaines règles de constructibilité : zones U, Zones AU, Zones A, zones N. Parmi celles-ci les zones N sont les zones Naturelles et forestières qu'il faut protéger à raison

---

<sup>43</sup> Articles L. 133-3 et L. 142-4 du code forestier.

<sup>44</sup> J. UNTERMAIER, « Les espaces boisés classés et l'urbanisme », *Annales voirie* 1978, p. 1.

<sup>45</sup> S. TRAORÉ, « La consécration du caractère relatif de l'inconstructibilité des espaces boisés classés », *Envir.* 2010. Étude 15. Cf. aussi sur la conformité du classement en espace boisés au regard du droit de propriété constitutionnellement garanti, la décision du Conseil d'État du 17 février 2011 rappelant conformément aux décisions du Conseil Constitutionnel esquissant le statut juridique de la servitude administrative que le classement en espaces boisés n'est pas une privation du droit de propriété mais une limite, qu'il est justifié par l'intérêt général qui s'attache à la préservation des espaces boisés et qu'il est encadré par l'existence de garanties de fond et de forme sous contrôle du juge. CE, 17 février 2011, *Doré*, req. n° 344445, *AJDA* 2011, p. 375, chron. LALLET et DOMINO ; *BJDU* 2011, p. 189, concl. VIALETTE, obs. TRÉMEAU ; *RDI* 2011, p. 236, note STREBLER ; *JCPA* 2011. 2313, chron. VANDERMEEREN ; *JCP* 2011. 232, chron. PÉRINET-MARQUET ; *RLCT* 2011, p. 36, note PISSALOUX ; *DAUH* 2012, p. 257, chron. LEBRETON, DEMOUVEAUX et NOURY.

<sup>46</sup> Est symptomatique du caractère urbain de cette protection le fait que peut être classé en espaces boisés des parcs mais aussi des « *arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements* ».

« soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; soit de l'existence d'une exploitation forestière ; soit de leur caractère d'espaces naturel »<sup>47</sup> et pour lesquelles le droit de construire est en conséquence limité à certaines installations compatibles avec la finalité du classement.

**246. La loi littoral**<sup>48</sup>. L'annexe référence à l'article R. 161-8 du code de l'urbanisme mentionne sous l'intitulé « littoral maritime » seulement « *la servitude de passage sur le littoral instituée en application des articles L. 121-29 et L. 121-32 du code de l'urbanisme* ». Il convient de ne pas se limiter à celle-ci dont la consonance environnementale est de faible importance. La présentation des mécanismes de protection de cet espace naturel fragile s'avère plus pertinente. Le code de l'urbanisme prévoit une protection graduée de cet espace en fonction de deux critères cumulatifs: le développement de l'urbanisation dans la zone ou une construction est projetée et la proximité du rivage<sup>49</sup>. Sous réserve de quelques dérogations<sup>50</sup>, la loi littoral interdit les constructions sur la bande des cent mètres à compter de la limite haute du rivage dans les espaces non urbanisés<sup>51</sup>. Elle prévoit aussi un dispositif environnemental plus strict et dépassant le seul espace littoral : le classement en espace remarquable et caractéristique. Ainsi l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme précise que « *les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ». Selon le même article, peuvent être classés en tant qu'espaces remarquables en fonction de leur intérêt écologique, « *les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les*

<sup>47</sup> R. 151-24 du code de l'urbanisme

<sup>48</sup> F. BOUYSSOU, « La loi littoral et le Code de l'urbanisme », *LPA* 1986, p. 26 ; Y. PITTARD, « La loi littoral et la réglementation d'urbanisme », *RFDA* 1986, p. 687 ; J. -M. BECET. « Vers une véritable politique d'urbanisme littoral », *AJDA* 1993, NS, p. 116.

<sup>49</sup> On peut distinguer avec J. -M. BECET trois zones : la bande des 100 mètres, les espaces proches du rivage et le secteur post-littoral. J. -M. BECET. « Vers une véritable politique d'urbanisme littoral », *AJDA* 1993, NS, p. 116.

<sup>50</sup> La jurisprudence a admis plusieurs dérogations (TA Rennes, 25 octobre 1990, *Dalidec et a*, *Rev. jur. env.* 1991, n°3, p. 396 ; TA Bastia, 3 avril 1992, *M. Laurelli*, concl. CHIAVERINI, *Rev. jur. env.* 1992, n°4, p. 493) et l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme prévoit lui même que cette interdiction « *ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables* ».

<sup>51</sup> Cf. notamment sur la notion d'espace urbanisé : CAA Nantes, 01 juin 2015, *Commune d'Arzon et M. G.*, req. n°14NT01269, *AJDA* 2015, p. 1479, note C. GRENIER.



*zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves* ». De par la pluralité de milieux naturels concernés, ce dernier mécanisme révèle les potentialités de protection des biens environnementaux par le biais des instruments relevant du code de l'urbanisme ; aux côtés de ceux relevant du code de l'environnement.

**247. Cœur de parc national et réserve naturelle.** Étonnamment au regard de leur caractère global et des multiples obligations qui en découlent, le classement des parcs nationaux et des réserves naturelles sont listés comme servitudes affectant l'utilisation des sols à l'annexe de l'article R. 126-1 du code de l'urbanisme. Les motifs de classement répondent clairement à l'intérêt environnemental et le juge administratif exerce un contrôle normal sur l'opportunité de création de ces institutions au regard des richesses du milieu classé<sup>52</sup>. Les charges spéciales qui grèvent ces espaces naturels sont multiples et s'accompagnent de règles de polices<sup>53</sup>. Entendues *stricto sensu*, les servitudes administratives de protection du patrimoine naturel concernent les prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieurs des lieux contenues dans l'acte de classement en cœur de parc, en réserve naturelle et en périmètre de protection autour des réserves naturelles. L'atteinte au droit de propriété qui en résulte ouvre droit à indemnité du propriétaire<sup>54</sup>.

**248. Arrêté préfectoral de protection de biotope<sup>55</sup>.** Moins ambitieux que les institutions « parc national » et « réserve naturelle », l'arrêté préfectoral de protection de biotope — ayant pu être utilisé à tort comme mini réserve naturelle<sup>56</sup> — permet de prendre des mesures afin de « *favoriser la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formes naturelles, peu exploitées par l'homme dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la*

---

<sup>52</sup> Pour les Parcs Nationaux : CE, 20 nov. 1981, *Syndicat intercommunal de Saint-Martin-Vésubie-Valdeblore* : *Rec CE*, p. 434 ; *RDP* 1982, p. 473, concl. GENEVOIS ; *Rev jur env.* 1982, n°2, p. 189, note CONSTANTIN. Pour les réserves naturelles : CE 14 novembre 1979, *Cruse*, req. n° 7104, *Rev. jur. env.* 1980, p. 185, note CHARBONNEAU.

<sup>53</sup> Le caractère relatif de la distinction entre polices administratives et servitudes administratives est topique pour ces deux institutions. A cet égard il est loisible de noter que le professeur M. Prieur présentent tout à la fois les « règles de police et servitudes » dans son manuel. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 6<sup>e</sup> éd., p. 383.

<sup>54</sup> Respectivement, L. 331-17 et L. 332-5 du code de l'environnement

<sup>55</sup> M. DUROUSSEAU, « L'arrêté de protection du biotope, un outil original de conservation des milieux naturels », *Courrier nature*, juillet 1986, n°104 ; S. BÉLIER, « L'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », in M. -P. CAMPROUX et M. DUROUSSEAU (ss-dir), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, coll. « URS », 2007, p. 135.

<sup>56</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 6<sup>e</sup> éd., 2011, n°484, p. 399.

*reproduction, au repos ou à la survie* »<sup>57</sup> d'espèces appartenant au statut d'espèces protégées prévu par l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Dès lors, le préfet est en droit d'interdire « *les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux* »<sup>58</sup> dans la limite de ces compétences. Non annexés au sein du code de l'urbanisme, les servitudes relevant des arrêtés de protection de biotope revêtent certaines carences tant de du point de vue des garanties de fond et de forme que de l'indemnisation<sup>59</sup>. En outre, elles peuvent entrer en contradiction avec la réglementation d'urbanisme<sup>60</sup> ou encore celle relative aux carrières<sup>61</sup> du fait de « *l'absurde principe d'indépendance des législations* »<sup>62</sup>. Leur inscription sur la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol apparaît par conséquent comme une nécessité pleine de bon sens.

**249. Monuments naturels et sites**<sup>63</sup>. Les liens que tisse le droit français de l'environnement entre patrimoine naturel et culturel se manifestent par le mécanisme juridique de protection des sites et monuments naturels. Inscrits ou classés pour les motifs d'intérêt général « *artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* »<sup>64</sup> sous le contrôle normal du juge administratif<sup>65</sup>, les sites qui relèvent du code de l'environnement figurent au rang des servitudes affectant l'utilisation du sol. Les limites apportées au fonds sont de moindre importance pour l'inscription que pour le classement. Ce dernier implique différentes servitudes incluses dans l'arrêté et ayant pour objectif la préservation du lieu. Dans cette optique « *les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale* »<sup>66</sup> et « *les effets du classement suivent le*

<sup>57</sup> Article R. 411-15 du code de l'environnement.

<sup>58</sup> Article R. 411-17 du code de l'environnement.

<sup>59</sup> S. BÉLIER, « L'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », in M. -P. CAMPROUX et M. DUROUSSEAU (ss-dir), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, 2007, p. 135.

<sup>60</sup> TA Strasbourg, 21 déc. 1992, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature* : *Rec. CE*, p. 1131, *AJDA* 1993, p. 318, note H. JACQUOT ; *Rev. jur. env.* 1993, n°2, p. 301.

<sup>61</sup> CAA Bordeaux, 19 juin 1997, *Comité de défense de Vingrau*, req. n° 95BX01785 ; CAA Bordeaux, 15 avril 2010, *Sté Calcaires et Diorites du Moulin ROC*, req. n°09BX0001. Le juge indique que « *d'une part, l'instauration d'une ZNIEFF ne constitue pas une servitude d'utilité publique et n'emporte en tout état de cause par elle-même aucune interdiction d'exercer des activités au titre de la législation sur les carrières, d'autre part, à la date du 15 avril 2004 à laquelle l'arrêté de protection du biotope est intervenu, la société requérante n'était plus, en raison de l'annulation contentieuse de l'autorisation d'extension de son exploitation, en droit d'exploiter une carrière dans le secteur des Chaumes et du Bois de Clérignac ; que la responsabilité sans faute de l'État ne saurait, par suite, être engagée ;* ».

<sup>62</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 6<sup>e</sup> éd., 2011, n°484, p. 400, note de bas de page n°1.

<sup>63</sup> A. OUSTRIC, *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages en France*, Université d'Aix-Marseille, 1975, pp. 174-324.

<sup>64</sup> Article L. 341-1 du code de l'environnement.

<sup>65</sup> L'objectif étant la conciliation d'usage, le juge administratif se refuse d'effectuer la théorie du bilan en prenant en compte les inconvénients liés à l'atteinte portée au droit de propriété : CE 8 décembre 1993, *Amelin*, *Dr. adm.* 1994, n°51.

<sup>66</sup> L. 341-10 du code de l'environnement.

*monument naturel ou le site classé, en quelques mains qu'il passe* »<sup>67</sup>. L'ensemble de ces sujétions pesant sur les propriétaires peuvent faire l'objet d'une indemnisation<sup>68</sup>.

**250. Protection des milieux aquatiques.** L'annexe du code de l'urbanisme mentionne au titre des servitudes affectant le sol, celles *in non faciendo* instaurées sur les cours d'eau non domaniaux lorsque ceux-ci changent de lit<sup>69</sup>. Surtout, au titre du « *chapitre Ier Régime général et gestion de la ressource* », l'article L. 211-12 du code de l'environnement prévoit la possibilité pour l'État, les collectivités territoriales ou leur groupement de demander l'instauration de servitudes d'utilité publique sur des « *terrains riverains des cours d'eau, de la dérivation d'un cours d'eau ou situés dans leur bassin versant ou dans une zone estuarienne* » afin soit de « *créer des zones de rétention des eaux de crues ou de ruissellement* » ; soit de « *créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites "zones de mobilité d'un cours d'eau", afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels* » ; soit de « *préserver ou restaurer des zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" délimitées en application de l'article L. 212-5-1* » consistant à obliger les propriétaires ou exploitant à s'abstenir de tout acte contraire à la création des dites zones moyennant indemnisation. Lesdites servitudes visent à préserver la dynamique naturelle des milieux aquatiques. En outre, le droit de l'eau regorge de servitudes administratives qui ne sont pas uniquement *in non faciendo* telle que celle *in patiando* d'entretien des cours d'eau dont le but est « *de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives* »<sup>70</sup> ou encore celle consistant pour l'occupant ou le propriétaire d'une parcelle riveraine de certains cours d'eau ou plans d'eau listés par l'autorité administrative compétente de maintenir une couverture végétale permanente de 5 mètres composée d'espèces adaptées à l'écosystème naturel environnant sur le sol<sup>71</sup>. S'ajoutent à celles-ci d'autres servitudes ayant pour finalité de prévenir les pollutions et nuisances des cours d'eau selon une préoccupation de potabilité de la ressource en eau.

---

<sup>67</sup> L. 341-9 du code de l'environnement.

<sup>68</sup> L. 341-6 du code de l'environnement.

<sup>69</sup> L. 215-4 du code de l'environnement.

<sup>70</sup> L. 215-14 du code de l'environnement.

<sup>71</sup> L. 211-14 du code de l'environnement.

**B. LES SERVITUDES ADMINISTRATIVES DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS, RISQUES ET  
DES NUISANCES**

**251. Protection de la ressource en eau.** Étrangement, l'annexe du code de l'urbanisme range parmi les servitudes de protection du patrimoine naturel les « *servitudes attachées à la protection des eaux potables* » et les « *servitudes attachées à la protection des eaux minérales* » alors qu'elles ont pour objectif de préserver la bonne qualité de l'eau aux fins de prélèvement pour l'alimentation et relèvent à ce titre du code de la santé publique. Il s'agit d'établir des périmètres de protection autour de la ressource pour interdire les usages susceptibles d'entraîner une pollution de l'eau<sup>72</sup>.

En sus de ces dispositions, l'article L. 211-3 du code de l'environnement précise qu'en complément du régime général de gestion de la ressource, des décrets pris en Conseil d'État déterminent les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut « 5° *délimiter [ ...] Des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur* » et « 7° *Dans le cas d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité, délimiter tout ou partie de certaines des aires d'alimentation de captages d'eau potable visées au 5°, pour y limiter, dans un délai de trois ans, l'usage agricole des terres à une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou, à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse* ». Avec ces exemples, on constate que le mécanisme de servitudes est utile pour prévenir la pollution des cours d'eau, aux côtés de la police administrative. C'est aussi en faisant usage de la servitude que le droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) limite les risques de pollution et de nuisances.

**252. ICPE, PPRT et PEB.** Avant la loi du 10 juillet 1976, l'implantation des ICPE était soumise au principe de l'éloignement. Il s'agit désormais d'une simple faculté laissée à la discrétion du préfet pour les installations soumises au régime de l'autorisation<sup>73</sup> et celles soumises au régime de l'enregistrement<sup>74</sup>, celui-ci pouvant utiliser d'autres mécanismes tels

---

<sup>72</sup> Article L. 1321-2 du code de la santé publique.

<sup>73</sup> Article L. 512-1 du code de l'environnement.

<sup>74</sup> Article L. 512-7 du code de l'environnement.

que l'institution, en dehors des zones couvertes par un document d'urbanisme, de périmètres de protection s'imposant à toute construction située à proximité de l'installation<sup>75</sup>.

À l'inverse, les articles L. 515-8 à 12 du code de l'environnement, dont l'annexe du code de l'urbanisme cite, permettent au préfet d'instituer, pour les ICPE soumises au régime de l'autorisation, des servitudes administratives concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire. Celles-ci peuvent être instituées lors de la demande d'autorisation<sup>76</sup> dans un périmètre délimité autour de l'installation<sup>77</sup> ainsi que « *sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, ou sur l'emprise des sites d'anciennes carrières ou autour de ces sites sur des surfaces dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publiques ou dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone* »<sup>78</sup>. Les deux types de servitudes peuvent faire l'objet d'une indemnisation à la charge de l'exploitant de l'installation.

En outre, la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 *sur la responsabilité environnementale* prévoit que les mesures de réparation prescrites lorsque survient un dommage à l'environnement peuvent être affectés d'une servitude d'utilité publique comportant limitation ou interdiction de l'usage du sol ou du sous-sol<sup>79</sup>, créant ainsi, au-delà de la remise en état prévue par le droit des ICPE, un potentiel marché de restauration et de mise en valeur de l'environnement dégradé.

À ces servitudes, a été instituée, par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 une servitude administrative applicable à certaines installations déjà concernées par la servitude pouvant être instaurée au titre de l'article L. 515-8 du code de l'environnement précité : les plans de prévention des risques technologiques<sup>80</sup>. Le plan de prévention mentionne les servitudes fixées en vertu de l'article L. 515-8 du code de l'environnement<sup>81</sup> et vaut servitude d'utilité publique<sup>82</sup> annexée aux PLU. Mis en œuvre par l'État, ce plan délimite un périmètre d'exposition aux risques<sup>83</sup> à l'intérieur duquel il distingue des zones selon l'intensité du risque<sup>84</sup>. Depuis la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* le plan permet

---

<sup>75</sup> L. 111-1-5 du code de l'urbanisme.

<sup>76</sup> L. 515-8 du code de l'environnement.

<sup>77</sup> L. 515-9 du code de l'environnement.

<sup>78</sup> L. 515-12 du code de l'environnement.

<sup>79</sup> L. 162-12 du code de l'environnement.

<sup>80</sup> PH. BILLET, « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Dr. envir.* 2003, n° 113, p. 215.

<sup>81</sup> L. 515-21 du code de l'environnement.

<sup>82</sup> L. 515-23 du code de l'environnement.

<sup>83</sup> Article L. 515-15 du code de l'environnement.

<sup>84</sup> Article L. 515-16 du code de l'environnement.

d'interdire ou de subordonner des aménagements, ouvrages ou constructions à des prescriptions spéciales qui sont renforcées par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable*.

Autre type de zonage ayant pour objectif de prévenir les risques issus du développement industriel, le plan d'exposition aux bruits établit des zones qui en fonction des nuisances sonores existantes dans lesquelles est limité ou interdit les constructions nouvelles à usage d'habitation et, en tant que mécanisme de réglementation de l'usage du sol, est annexé au plan local d'urbanisme.

**253. Plans de prévention des risques naturels.** Outre la myriade de servitudes administratives sectorielles au nombre desquelles on y trouve les forêts de protection ainsi que les périmètres de protection prévues par le droit de l'eau, la gestion publique des risques naturels implique l'élaboration de politiques publiques globales matérialisées par les plans de prévention des risques naturels. Ces plans encadrent les risques relatifs aux « *inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones* »<sup>85</sup> en délimitant des zones exposées aux risques naturels à l'intérieur desquelles s'applique un certain nombre de contraintes plus ou moins fortes selon la nature et l'intensité du risque. Ils valent servitude d'utilité publique annexée au PLU et sont considérés par le juge administratif comme des documents d'urbanisme au sens de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme<sup>86</sup>. Sous réserve de quelques dispositions particulières, le Code minier prévoit l'élaboration dans les mêmes conditions d'un plan de prévention des risques miniers comportant les mêmes effets que les plans de prévention des risques naturels<sup>87</sup>.

**254. La servitude administrative, vers une planification-prescriptive de protection de l'environnement.** Se superposant à des servitudes administratives sectorielles de protection de l'environnement, la gestion des risques et nuisances s'effectue dorénavant *via* l'utilisation de techniques rationnelles par la puissance publique telle que la planification<sup>88</sup>. Par elle, se réalise une territorialisation juridique du risque<sup>89</sup> impliquant, lorsque cela s'avère

---

<sup>85</sup> L. 562-1 du code de l'environnement

<sup>86</sup> CE, 30 décembre 2011, *Vacher*, req. n° 324310: *AJDA* 2012, p. 6, note BIGET ; *Envir.* 2012, n° 22, note GILLIG ; *AJCT* 2012, p. 107, obs. STREBLER ; *RDI* 2012, p. 180, obs. SOLER-COUTEAUX .

<sup>87</sup> Article L. 174-5 du code minier.

<sup>88</sup> J. -M. PONTIER, « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA* 2003, p. 1752.

<sup>89</sup> PH. BILLET, « La territorialisation juridique des risques naturels, du droit des limites aux limites du droit », in *Perspectives du droit public*, Mél. J. -C. HÉLIN, LexisNexis, 2004, p. 109.

nécessaire pour la sécurité publique, l'intervention de la puissance publique *via* des procédés d'acquisition.

## **§2 : LES PROCÉDÉS DE CAPTATION DE LA PROPRIÉTÉ**

**255. L'acquisition-amiable.** Les procédures d'acquisition pour protéger l'environnement ne reflètent pas toujours l'action de la puissance publique. L'acquisition amiable, préférable à de longues procédures au contentieux fourni, est toujours possible comme l'indiquent notamment les dispositions relatives aux « espaces naturels sensibles » prévoyant par ailleurs une taxe spécifique à cet effet<sup>90</sup> digne d'être qualifiée de prérogative de puissance publique au service de ladite politique. En outre, il convient de mentionner les obligations incombant à la puissance publique du fait de l'atteinte portée au droit de propriété et qui apparaissent non pas comme des prérogatives de puissance publique mais comme des sujétions exorbitantes.

**256. L'acquisition-indemnisation.** Alors même que la servitude administrative est un procédé de conciliation entre droit de propriété et intérêt environnemental, les limitations aux usages qu'elle engendre peuvent être mal perçues par le propriétaire au point que les indemnisations éventuellement instaurées au sein des différentes servitudes administratives ne suffisent pas. De façon non systématique, le législateur a prévu pour l'instauration de certaines servitudes que le propriétaire puisse demander à la puissance publique d'acquérir son bien<sup>91</sup>. Ce droit de délaissement appliqué aux servitudes administratives de protection de l'environnement emprunte soit à certains mécanismes existants soit existe sans être nommé en tant que tel. Ainsi certaines servitudes administratives de protection de l'environnement sont soumises, par la technique du renvoi, aux dispositions L. 230-1 et suivantes du code de l'urbanisme qui réglementent le droit de délaissement dans un souci principalement urbanistique<sup>92</sup>. Tel est le cas pour l'institution des plans de prévention des risques technologiques<sup>93</sup> et pour l'institution des servitudes relatives à la création des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, des zones de mobilité du lit mineur d'un

---

<sup>90</sup> J. -L. LENCLOS, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *Rev. jur. env.* 1997, n°2, p. 189.

<sup>91</sup> Une sujétion somme toute relative. Cf. R. HOSTIOU, « Droit de délaissement : véritable garantie ou miroir aux alouettes ? », note sous C. Cass, 3<sup>e</sup> civ, 13 février 2008, n°06-21. 202, *AJDI* 2008, p. 870.

<sup>92</sup> Sont visés par l'article L. 230-1 du code de l'urbanisme, les articles L. 424-1 du code de l'urbanisme relatif au sursis à statuer sur une demande d'occupation ou d'utilisation de sols ; L. 152-2 relatif aux PLU ; et L. 311-2 relatif aux projets de ZAC.

<sup>93</sup> L. 515-16-3 du code de l'environnement.

cours et celles liées à la préservation ou restauration des zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau »<sup>94</sup>.

D'autres organisent un droit de délaissement sans référence à des dispositifs existants comme celui prévu pour les forêts exposés au risque d'incendie<sup>95</sup> ou pour l'institution des forêts de protection<sup>96</sup>. À cette acquisition-indemnisation peut être prévue une acquisition-anticipation lorsque le propriétaire apprend que des procédés d'acquisition forcée vont être mis en œuvre sur sa parcelle. On retrouve ainsi un droit de délaissement spécifique lorsque sont mis en œuvre le droit de préemption<sup>97</sup> et l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>98</sup>. Complétant l'arsenal juridique permettant d'imposer l'intérêt environnemental sur le droit de propriété, droit de préemption (A) et expropriation pour cause d'utilité publique (B) constituent assurément des prérogatives de puissance publique d'ordre patrimonial qui peuvent être mobilisées, avec un succès relatif, pour la préservation de l'environnement.

#### A. LES DROITS DE PRÉEMPTION RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT

**257. Des droits de préemption.** Par-delà la diversité des droits de préemption détenus par les personnes publiques<sup>99</sup>, cet outil est principalement institué afin de permettre aux communes d'acquérir une maîtrise foncière pour la réalisation d'opérations d'aménagement urbain<sup>100</sup>. Instrument souple d'interventionnisme foncier<sup>101</sup>, ces atouts en font un outil prisé par

---

<sup>94</sup> L. 211-12 X du code de l'environnement.

<sup>95</sup> L. 134-2 al 4 du code forestier.

<sup>96</sup> L. 141-7 du code forestier.

<sup>97</sup> A propos du droit de préemption urbain, l'article L. 211-5 du code de l'urbanisme.

<sup>98</sup> Article L. 242-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>99</sup> Droit de préemption urbain, relatif aux zones d'aménagement différés et périmètres provisoires, droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagements commerciaux.

<sup>100</sup> Ainsi que l'indique l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme portant dispositions générales relatives à l'ensemble des droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme : « *Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement* ». Sur la notion d'aménagement telle que prévue par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme cf. A. EGIZIANO, *L'aménagement urbain. Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique*, Université de La Réunion, 2015.

<sup>101</sup> J. -M. SAUVÉ indique ainsi que « *Comme l'expropriation, le droit de préemption traduit la prééminence des intérêts publics sur ceux des acteurs privés, puisqu'il confère à la collectivité un droit d'acquisition prioritaire. Mais il s'en distingue, de façon tout à fait remarquable, en ce qu'il s'insère de manière souple dans le flux des transactions pour s'efforcer de ne pas porter au droit de propriété une atteinte excessive* » in Intervention liminaire lors du colloque du Conseil d'État du 20 mars 2008 relatif au droit de préemption.



les collectivités territoriales bien que faiblement mis en œuvre<sup>102</sup>. Son succès a appelé rapidement son développement en d'autres domaines. D'autres droits de préemption ont été créés tels que celui détenu par la SAFER et les finalités des droits de préemption relevant du droit de l'urbanisme se sont élargies. Dans cet essor mal organisé<sup>103</sup>, le droit de l'environnement a très tôt frayé son chemin en créant son dispositif propre — le droit de préemption des espaces naturels sensibles (1) — avant de s'immiscer dans les droits de préemption existants (2).

### **1. Le droit de préemption des Espaces Naturels Sensibles**

**258. Des périmètres sensibles aux espaces naturels sensibles.** L'approche spatiale du droit de l'environnement s'est manifestée en droit français avec la création des réserves naturelles en 1957. Et il n'aura pas fallu longtemps pour que soit envisagé avec le décret n°59-768 du 26 juin 1959 *tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur* créant l'institution des « périmètres sensibles » pour le littoral Provence-Côte d'Azur de faire usage du droit de préemption aux fins de protection des espaces naturels. Celui-ci sera étendu à d'autres territoires par l'article 65 de la loi du 23 décembre 1960 *portant loi de finances pour 1961* puis généralisé par la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 *portant réforme de l'urbanisme*<sup>104</sup>. Succédant à ce dispositif, le droit des « espaces naturels sensibles » apparaît dans la loi du 18 juillet 1985<sup>105</sup> qui prévoit qu'« *afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels [...] le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* » tout en précisant qu'il dispose pour ce faire de la possibilité d'instaurer « *une taxe départementale des espaces naturels sensibles* »<sup>106</sup> et de faire usage du droit de préemption.

---

<sup>102</sup> Conseil d'État, *Le droit de préemption*, La documentation française, coll. « Études du Conseil d'État », 2008, pp. 18-19. Il est indiqué qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2007, environ 80% des communes dotées d'un POS ou d'un PLU approuvé ont institué le droit de préemption urbain sur leur territoire mais que l'exercice effectif du droit de préemption urbain est quantitativement modeste puisqu'il est de l'ordre).

<sup>103</sup> La synthèse du rapport du Conseil d'État sur le droit de préemption relève que « *Les différents droits de préemption sont mal hiérarchisés et leur articulation est imparfaite. Les risques de superposition des droits de préemptions sont accrus (notamment ceux liés au chevauchement entre DPU et droit de préemption des espaces naturels sensibles). Les compétences sont dispersées entre les différents niveaux de collectivités publiques et il n'existe pas d'instance ou de documents d'arbitrage entre logiques concurrentes* ».

<sup>104</sup> B. TOULEMONDE, « Les périmètres sensibles », *AJDA* 1978, p. 649.

<sup>105</sup> P. GALAN, « Le droit de l'aménagement et la politique foncière d'après la loi du 18 juillet 1985 ; changement ou continuité ? », *RDI* 1986, n°1, p. 29.

<sup>106</sup> Dénommée « *redevance départementale des espaces verts* » sous l'institution « périmètre sensible » prévue par la loi du 23 décembre 1960 puis « *taxe départementale des espaces naturels sensibles* » par la loi du 18 juillet 1985, la taxe est fondue au sein de la taxe d'aménagement par l'article 28 III C 2 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012. Elle est intitulée désormais « *part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles* ».

**259. L'instauration d'un droit de préemption planifié aux fins de protection de l'environnement**<sup>107</sup>. L'exercice du droit de préemption relatif aux « espaces naturels sensibles » s'exerce en principe sur des terrains nus à l'intérieur de zones de préemption<sup>108</sup>. Le zonage fait l'objet d'un contrôle de la part du juge administratif qui censure pour erreur de droit l'exercice de celui-ci à d'autres fins que celles poursuivies par la loi. Ainsi, est jugée illégale une délibération créant sur des terrains agricoles une zone de préemption dans le seul but de maintenir un équilibre économique et non de protéger des espaces naturels de qualité en vue de leur ouverture au public<sup>109</sup> tout comme l'institution d'une zone de préemption justifiée par le rétablissement, pour les promeneurs et les pêcheurs, d'un accès aux berges d'une rivière rendu difficile par le refus de certains propriétaires de permettre le passage du public sur leur propriété, et non sur l'intérêt que l'institution d'une telle zone pourrait présenter pour la préservation de la qualité de ce site<sup>110</sup>. Il en est de même pour la décision de préemption qui doit être justifiée à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public même si ce dernier critère n'est pas obligatoire quand la fragilité du milieu naturel s'y oppose<sup>111</sup>.

**260. Le champ d'application organique et matériel du droit de préemption ENS.**  
« *La préservation de la qualité des sites, paysages et naturels* » est une finalité suffisamment

<sup>107</sup> H. PERINET-MARQUET, « Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles », *Rev. jur. env.* 1997, n°2, p. 173.

<sup>108</sup> Sur l'inclusion de propriétés bâties dans le zonage : Le juge administratif indique que le zonage peut comprendre des terrains bâtis dès lors que l'interdiction de principe d'exercer le droit de préemption sur un terrain bâti est distincte dudit zonage. CAA Bordeaux, 26 mars 1998, *Association de défense de la corniche basque et a.*, req. n° 95BX01225.

Sur l'exercice du droit de préemption sur terrains bâtis, l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme dispose qu'« A titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. ». Le juge administratif examine tant la superficie du terrain (CAA Paris, 14 juin 2011, *Département des Yvelines*, req. n°99PA00787, le juge relève que le terrain est d'une superficie de 28 052 m<sup>2</sup> supportant quatre constructions désaffectées dans un état de dégradation apparent qui porte atteinte à la qualité du paysage) que la nécessité de la préemption (CAA Lyon, 18 janvier 1995, *Commune des Pennes-Mirabeau*, req. n°93LY00458, le juge considère qu'une commune ne peut valablement préempter, par substitution au département, un terrain bâti de 2 700 m<sup>2</sup> comportant une maison et une piscine, si elle ne peut justifier que l'aliénation de cette propriété menacerait des espaces protégés ou contrarierait la politique de préservation de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels).

<sup>109</sup> CE, 16 juin 1995, *Préfet des Yvelines*, req. n° 140022.

<sup>110</sup> CE, 22 février 2002, *Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant, M. et Mme Bigot*, req. n° 208769: *Rec. CE*, p. 60; *BJDU* 2002. 2, concl. LAMY ; *Constr.-Urb.* 2002, n° 12, obs. BENOIT-CATTIN; *AJDA* 2002. 645, note CHEVILLEY-HIVER ; *RDI* 2002. 196, obs. JÉGOUZO.

<sup>111</sup> CE, 7 juin 2006, *Département du Var*, req. n° 277562, *RFDA* 2006, p. 896; *BJDU* 2006, p. 277, concl. DEVYS, note BONICHOT.

étendue pour brasser plusieurs institutions de protection de l'environnement. L'ajout des termes « *sauvegarde des habitats naturels* » par l'article 39 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement* amplifie le caractère transversal du droit de préemption des espaces naturels sensibles. Dès lors le juge administratif peut valablement considérer que l'existence d'une ZNIEFF, d'une zone d'importance communautaire pour la protection des oiseaux sauvages (ZICO) et d'une zone relevant de la convention de Ramsar ne fait pas obstacle à l'utilisation par le département du droit de préemption<sup>112</sup>. Parc national, réserve naturelle, site natura 2000, trame verte et bleue, zone des cinquante pas géométriques paraissent donc pouvoir faire l'objet d'un droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles<sup>113</sup>.

Conforte ce point de vue, l'élargissement des différents titulaires de substitution de ce droit de préemption. L'article 41 la loi n°95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement* organise un mécanisme de substitution en cascade. Ainsi, lorsque le département n'a pas exercé son droit de préemption, le Conservatoire de l'espace littoral et du rivage lacustre, lorsqu'il est territorialement compétent, peut se substituer au département. L'article L. 322-4 du code de l'environnement précise ainsi que « *le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut [...] exercer, à défaut du département, le droit de préemption prévu à l'article L. 215-5 du code de l'urbanisme* ». L'article 165 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* l'autorise en outre à établir des zones de préemption à l'extérieure de celles prévues au titre des espaces naturels sensibles que ce soit dans des zones U ou à U afin d'y exercer le droit de préemption attribué au département. Cette faculté offerte au Conservatoire est élargie aux agences de l'eau par l'article L. 213-8-2 al 5 du code de l'environnement pour les zones humides. À ce premier cas de substitution, la loi du 2 février 1995 autorise l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional à se substituer au département ou au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour exercer le droit de préemption relatif aux espaces naturels

---

<sup>112</sup> CAA Douai, 26 juin 2003, *Pierre X et Mme Françoise Y*, req. n° 01DA01070.

<sup>113</sup> Ainsi que le laisse penser le champ d'application relatif au produit de la part de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles même si celui-ci semble plus large que le champ d'application du droit de préemption. En effet, le champ d'application de la taxe couvre « *l'acquisition, par voie amiable ou par exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 215-4, l'aménagement et la gestion des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau [Autres que les chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées]* » alors que la jurisprudence a considéré illégale l'institution d'une zone de préemption pour permettre l'accès aux berges d'un cours d'eau : CE, 22 février 2002, *Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant, M. et Mme Bigot*, req. n° 208769.

sensibles. Enfin, la loi prévoit que la commune puisse se substituer au département que le conservatoire, l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional soient compétents ou pas. Ce mécanisme est complété par une possibilité de délégation du droit de préemption à l'État, à une collectivité territoriale, à un établissement public chargé d'un parc national ou à celui chargé d'un parc naturel régional, à un établissement public foncier, à l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France. *In fine* le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles s'ouvre timidement en s'appliquant aux espaces naturels entendu *lato sensu* par des personnes publiques multiples selon un procédé inutilement complexe de substitution. Cette extension n'est pas tout. À la lisière de l'urbain et du naturel, la gestion des risques naturels opère inopinément un rapprochement entre le droit de préemption ENS et le droit de préemption urbain en ouvrant le premier aux « *champs naturels d'expansion des crues* » et le second aux « *zones de rétention temporaires des crues ou de ruissellement* », brouillant ainsi la démarcation entre les deux institutions.

## 2. L'environnementalisation des autres droits de préemption

**261. L'environnementalisation du droit de préemption urbain.** En même temps qu'elle étendait le droit de préemption ENS aux « *champs naturels d'expansion des crues*<sup>114</sup> », la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* élargissait le droit de préemption urbain aux servitudes instituées en vertu de l'article L. 211-12 II du code de l'environnement — ce qui inclut les « *zones de rétention temporaire des crues ou de ruissellement* », et les « *zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau* » — et à celles instituées en vertu de l'article L. 515-16 du même code — ce qui inclut certaines zones au sein du périmètre d'exposition au risque établi par un plan de prévention des risques technologiques<sup>115</sup>. L'article 77 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques* complète la liste prévue à l'article L. 211-12 II du code de l'environnement par « *les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau"* » élargissant *de facto* ce droit de préemption à la protection de certains milieux aquatiques. Rendant poreuse les distinctions entre droit de préemption ENS et droit de préemption urbain, la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* crée les prémisses d'un droit de

<sup>114</sup> Article 67 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*.

<sup>115</sup> Article 79 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*.

préemption pour risques naturels et technologiques<sup>116</sup> en complémentarité des servitudes administratives existantes. L'environnementalisation du droit de préemption urbain reste limité à la gestion des risques naturels et technologiques, la protection des espaces naturels pouvant incidemment se réaliser par le droit de préemption de la SAFER.

**262. L'environnementalisation du droit de préemption de la SAFER.** Instauré par la loi du 8 août 1962 *d'orientation agricole*, le droit de préemption de la SAFER a pour finalité première de soutenir les agriculteurs dans leur installation. Au gré de modifications législatives successives, l'objet de ce droit de préemption a été élargi pour *in fine* inclure « la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics »<sup>117</sup> ainsi que « la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » tel que prévu par les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces agricoles et naturels périurbains. Le verdissement du droit de préemption de la SAFER reste toutefois secondaire.

En revanche l'utilisation de cette institution pour mettre en œuvre une politique environnementale est tout à fait possible. Ainsi non seulement, le verdissement des espaces agricoles<sup>118</sup> autorise la SAFER à préempter pour le compte du département aux fins de « protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains », <sup>119</sup> mais autorise aussi la SAFER à acquérir pour le compte des agences de l'eau des zones humides<sup>120</sup>. En outre, elle constitue un expert technique pour le compte du Parc national lorsque ce dernier envisage de faire usage du droit de préemption ENS<sup>121</sup>. La SAFER est donc amenée progressivement à faire usage de son droit de préemption pour d'autres fins que celles relatives à l'exploitation agricole.

**263. Vers un droit de préemption environnemental ?** Le droit de préemption en vue de la protection de l'environnement repose essentiellement sur le droit de préemption des ENS. Toutefois, l'intérêt environnemental se propage aux autres droits de préemption existants confirmant que la finalité environnementale n'a pas de frontière. Elle présume d'ailleurs l'intérêt général de son usage non sans que cela induise certains inconvénients tels que la

---

<sup>116</sup> J. -F. STRULLOU, « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA* 2012, p. 1329.

<sup>117</sup> L. 143-2 al. 8 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>118</sup> J. MAKOWIAK, « Les espaces ruraux à l'épreuve du développement durable », *AJDA* 2005, p. 1268.

<sup>119</sup> Dispositif introduit par la loi du 23 février 2005. Cf. article L. 143-3 du code de l'urbanisme.

<sup>120</sup> Dispositif introduit par la loi Grenelle II lorsque les terrains concernés sont soumis au régime du paiement unique prévu par l'Union européenne et étendu par l'article 60 de la loi « Biodiversité ». Cf. article L. 213-8-2 du code de l'environnement.

<sup>121</sup> Article L. 331-13 du code de l'environnement.

relativité des effets de l'annulation de celui-ci<sup>122</sup>. Par conséquent, le mécanisme existant n'est pas des plus adaptés à la protection de l'environnement<sup>123</sup>. Se pose dès lors la question de l'opportunité de créer un droit de préemption environnemental au champ d'application clairement affirmé.

Ce champ d'application mal étendu n'est en outre que la conséquence de l'infiltration des problématiques environnementales au sein des servitudes relevant du code de l'urbanisme. Car en la matière, servitudes environnementales et droit de préemption constituent les deux faces d'une même médaille au service d'une politique foncière de protection de l'environnement. Parfois, la protection de l'environnement suppose une appropriation « contrainte » des espaces. Au bout de ce processus de conservation des usages environnementaux du sol se trouve ainsi l'expropriation pour cause d'utilité publique.

## **B. LES EXPROPRIATIONS POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT**

**264. Approche intégrée et spécifique de l'utilité environnementale.** Deux cas de figure peuvent être envisagées : le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique à un dessein environnemental au regard des textes ou en l'absence de textes. L'expropriation pour cause d'utilité publique s'avère peu usitée en droit de l'environnement<sup>124</sup>. Rares sont les hypothèses où le législateur indique que certaines circonstances justifient l'expropriation. Il l'a néanmoins fait à quelques occasions créant ainsi des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique portant spécifiquement sur l'environnement qu'il convient d'examiner avant de se demander si l'intérêt environnemental affecté à la préservation d'un espace naturel pourrait se faire par le biais du droit commun de l'expropriation.

**265. Une liste décousue.** Les rares hypothèses où le législateur a pris le soin d'identifier les cas d'expropriation peuvent être observées à la lecture de l'article L. 411-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique relatif à la cession d'immeubles expropriés, quand bien même ces hypothèses ne préjugent pas de la légalité des déclarations d'utilité publique relatives aux projets listés au regard d'une appréciation *in concreto* de ceux-ci par le juge administratif. Ainsi l'article L. 411-1 indique que « *peuvent être cédés [...] les*

---

<sup>122</sup> PH. BILLET, « Droit de préemption et protection de l'environnement », *Constr-urba*, 2009, n°9, étude 14.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> M. MOLINER-DUBOST, « Expropriation et environnement », *JCP A* 2011, n° 2075.

*immeubles expropriés en vue de l'épuration des eaux provenant d'un établissement industriel, commercial, artisanal ou agricole et, d'une façon générale, les immeubles expropriés en vue d'éviter la pollution des eaux par des déversements, écoulements, jets, dépôts directs ou indirects de matières de cet établissement, lorsque ce résultat ne peut être obtenu que par des travaux s'étendant en dehors de l'établissement [...] Les immeubles expropriés, dans les périmètres de protection et de reconstitution forestières créés en application des articles L. 133-1 à L. 133-3 et L. 133-8 du code forestier et dans les périmètres de restauration des terrains en montagne créés en application de l'article L. 142-7 du même code ; [...] Les immeubles expropriés en vue de l'aménagement et de l'exploitation d'installations d'élimination ou de traitement des déchets ;<sup>[125]</sup> [...] Les immeubles classés au titre des monuments historiques, expropriés dans les conditions prévues au titre II du livre VI du code du patrimoine ». En dehors de cette liste non structurée et non exhaustive, dont les cas mentionnés concernent principalement la prévention des pollutions et nuisances, apparaît un cas spécifique d'expropriation pour cause d'utilité publique : l'expropriation pour risques.*

**266. L'expropriation pour risques.** Aux servitudes administratives et au droit de préemption relatif aux risques naturels et technologiques s'ajoute l'expropriation pour risques naturels et technologiques. En effet, l'article 11 de la loi du 2 février 1995 instaure une procédure d'expropriation spécifique quant à son objet qui est de prévenir les menaces pesant gravement sur les vies humaines du fait de risques prévisibles « *de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles* ». L'objet de cette procédure d'expropriation s'est par la suite allongé « *Aux affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière*<sup>125</sup> » et « *Aux crues à montée rapide ou de submersion marine*<sup>126</sup> ». Cette expropriation a enfin été transposée aux risques miniers<sup>127</sup> et aux risques technologiques<sup>128</sup>. Il s'agit d'une procédure de dernier recours qui ne doit être appliquée que lorsque « *les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* », conférant, en plus de son objet particulier, un régime juridique spécifique<sup>129</sup> laissant penser

---

<sup>125</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002, article 159-V.

<sup>126</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, article 222-1.

<sup>127</sup> L. 174-6 du code minier.

<sup>128</sup> L. 515-16 III du code de l'environnement.

<sup>129</sup> R. HOSTIOU, « L'expropriation pour risque naturel », *AJDA* 2012, p. 1324. L'auteur relève notamment une spécificité dans l'application de la théorie du bilan : « *Dans le cas de l'expropriation pour cause de risque naturel prévisible, l'appréciation de l'utilité publique relève d'un mode opératoire sensiblement différent, qui, outre la question de l'existence même du risque en question, repose ici sur une analyse comparée du coût correspondant à la mise en oeuvre de mesures « classiques » de sauvegarde et de protection des populations et du coût que représente pour la collectivité publique la prise en charge du montant des indemnités à allouer aux expropriés,*

l'existence d'une expropriation pour risque se distinguant de celle de droit commun. À cette procédure *sui generis*, le législateur a prévu que l'intérêt environnemental puisse supposer l'usage de l'expropriation de droit commun relatif à la préservation des espaces naturels. Ainsi l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être effectuée par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et pour protéger des monuments naturels ou sites classés.

**267. L'expropriation pour cause d'utilité publique relative aux espaces naturels.**

La loi du 2 mai 1930 prévoit en son article 16 qu'« à compter du jour où l'administration chargée des sites notifie, au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site non classé son intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à ce monument naturel ou à ce site »<sup>130</sup> affirmant, implicitement mais nécessairement que l'intérêt général justifiant le classement — « artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque »<sup>131</sup> — est une cause d'utilité publique avérée. Toutefois, il s'avère qu'en pratique cette procédure est peu usitée notamment si l'on se réfère à l'absence de réel contentieux relatif à l'acquisition des monuments naturels et des sites.

À l'inverse, la possibilité conférée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres de faire usage de l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'article L. 322-4 du code de l'environnement — modèle d'expropriation en matière environnementale car élargi aux agences de l'eau<sup>132</sup> — offre un contentieux relativement fourni et intéressant sur la notion d'utilité publique appliquée à la matière environnementale. Celle-ci est en premier lieu présumée dans l'affaire CE, 12 avril 1992, *Conservatoire du littoral c/ Richepin*<sup>133</sup>, au regard des missions détenues par ladite institution. Cette présomption pèse dans la balance, car ni le fait « que les parcelles en cause font déjà l'objet d'une protection en raison de la législation sur la protection des sites et du Code de l'urbanisme » ni « la faculté d'user de son droit de préemption ou de se porter adjudicataire des terrains dans le cadre de leur licitation ordonnée par le juge civil » n'influencent la légalité de la décision de l'établissement public de recourir à l'expropriation. Bien plus explicite sur l'intérêt écologique de l'acquisition, l'arrêt de la Haute juridiction administrative du 27 février 1998, *M. Michel F et a*, req. n°182760 précise qu'« eu

---

*l'opération n'apparaissant comme justifiée - et, par voie de conséquence, sa légalité comme avérée - que si ce montant se révèle être inférieur au coût des travaux à réaliser ».*

<sup>130</sup> L. 341-12 du code de l'environnement.

<sup>131</sup> L. 341-1 du code de l'environnement.

<sup>132</sup> L'article L. 213-8-2 du code de l'environnement effectue un renvoi aux dispositions relatives au conservatoire pour les acquisitions réalisées par l'agence de l'eau.

<sup>133</sup> CE, 12 avril 1995, *Conservatoire de l'espace littoral c/ M. Richepin*, req. n°137300, *Rev. jur. env.* 1995, n°3, p. 477, note V. INSERGUET-BRISSET ; *AJDA* 1995, p. 660, note R. HOSTIOU.



*égard à l'intérêt écologique des zones humides et boisées de l'étang de Vendres, uniquement protégées par une inscription en zone ND au plan d'occupation des sols, à leur situation dans un secteur soumis à une intense fréquentation touristique et à une urbanisation croissante, à l'intérêt que présente, pour la préservation de leur potentiel écologique, sur lequel pèsent des menaces de dégradation, une gestion par un opérateur unique, leur acquisition par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres présente un caractère d'utilité publique ; que les inconvénients que comporte cette opération pour les propriétaires concernés, qui se verraient privés de leur droit de chasse, ne sont pas en l'espèce excessifs par rapport à l'intérêt général qu'elle présente ».* Dernière illustration de l'intérêt écologique liée à l'acquisition d'un espace naturel, les juges du Palais Royal affirment dans un arrêt du 18 juin 2003, *Association foncière urbaine des terrains ensablés du Cap-Ferret*, req. n°224761, « *qu'en égard aux objectifs poursuivis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, à la protection particulière dont bénéficient les terrains dont il se rend propriétaire, et à l'intérêt écologique que représente la zone de dunes du Cap-Ferret, à la fragilité de cette zone et au risque d'ensablement de zones urbanisées en raison de l'avancée des dunes, l'acquisition des terrains concernés revêt en elle-même un caractère d'utilité publique ; ».* Ces trois affaires démontrent la pertinence du recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique aux fins de préservation des espaces naturels et posent ainsi la question de son usage hors dispositif législatif particulier.

**268. La protection des espaces naturels par l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le silence des textes.** Il revient toujours au juge de s'assurer de l'utilité publique d'un projet lors d'un contentieux en procédant à trois étapes lors de son contrôle : appréciation de l'utilité publique du projet en tant que tel, appréciation de la nécessité de recourir à l'expropriation et appréciation des avantages et inconvénients découlant de ce projet<sup>134</sup>. Or, en l'état de la jurisprudence actuelle, l'expropriation pour cause d'utilité entre généralement en contradiction avec la préservation de l'environnement, cette dernière étant considérée comme un inconvénient d'ordre social dans le cadre de la théorie du bilan effectuée par le juge lors de l'examen de la légalité de la déclaration d'utilité publique<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> CE, 29 juin 1979, *Ministre de l'Intérieur c/ Malardel* : *Rec. CE* 1979, p. 294, concl. DONDOUX ; *CJEG* 1981, p. 4, note P. L. ; *RDP* 1980, p. 1167, note WALINE ; *AJDA* 1979, p. 20, chron. ROBINEAU et FEFFER ; *D.* 1979, inf. rap. p. 516, obs. BON.

<sup>135</sup> É. NAIM-GESBERT, « L'acceptabilité compensée de l'impact écologique des DUP », *Dr. adm* 2008, comm. 98.

Toutefois, les jurisprudences précitées ouvrent la voie vers un usage de l'expropriation pour cause d'utilité publique par d'autres institutions que le Conservatoire. L'acquisition aux fins de préservation des espaces naturels est en effet d'utilité publique et, ce, indépendamment des outils existants pour protéger ledit espace naturel. Mais surtout, dès le moment où la jurisprudence a reconnu la possibilité aux établissements publics de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans leur domaine de spécialité<sup>136</sup>, on peut valablement penser que les établissements publics autres que le Conservatoire peuvent faire usage de cet outil. En droit de l'environnement, ils sont nombreux à pouvoir y prétendre (*cf. infra* §367 *et svts*). Ainsi, et en l'absence de précédent en la matière, aucun obstacle théorique ne permet de penser qu'un Parc national ou une autre institution de protection d'un espace naturel ne puisse avoir recours à la procédure d'expropriation.

**269. Un arsenal complet au service du droit de l'homme à l'environnement.**

L'étude des prérogatives de puissance publique à la disposition des personnes publiques pour concilier le droit de propriété du sol à l'intérêt environnemental met en exergue la préférence affichée de l'utilisation des servitudes administratives de protection de l'environnement. Ne dépossédant pas le propriétaire, les servitudes permettent de limiter les usages du droit de propriété de façon proportionnée à la finalité de protection de l'espace naturel. Par ailleurs, une certaine gradation s'observe dans les possibilités de faire usage de mécanismes plus attentatoires au droit de propriété tels que le droit de préemption et l'expropriation, gradation qui est fonction de la menace pressante d'un trouble à l'ordre public écologique.

À ordre public grandement menacé, moyens exceptionnels ? Apparaît en effet un droit de la prévention des risques naturels et technologiques outillé du droit de préemption et du droit d'expropriation aux fins de préserver le droit à la vie. Cet outillage n'est pas sans rappeler les différentes jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de risques naturels et technologiques (*cf. supra* §85). Il en va de la préservation du droit de l'homme à l'environnement dans son volet anthropocentrique. Pour le reste, l'essentiel des prérogatives de puissance publique d'ordre patrimonial vise à corriger les activités économiques portant atteinte à l'intérêt environnemental.

---

<sup>136</sup> La Haute juridiction a considéré, à propos d'une procédure d'expropriation mise en oeuvre par un syndicat de communes, « *que les requérants ne sont (...) fondés à soutenir ni qu'en sa qualité de personne morale de droit public, le syndicat n'aurait pas qualité pour recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans un but qui ne serait pas conforme à sa spécialité, ni que l'expropriation prononcée par l'arrêté attaqué, qui déclare d'utilité publique la création de trois bassins de retenue des eaux pluviales ainsi que des fossés de raccordement et institue, au profit du syndicat, une servitude de libre passage dans le lit du fossé dit "des Corres", serait étrangère à cette spécialité* » : CE, 8 novembre 1991, *Bazin et Sté Horti Sylva*, req. n°51001.

## SECTION 2 : LES MOYENS JURIDIQUES RELATIFS À LA CORRECTION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

**270. Complémentarité des servitudes administratives et des polices administratives en droit de l'environnement.** La servitude administrative est une prescription encadrant l'usage d'un fonds déterminé alors que la police administrative est une prescription encadrant les activités économiques. C'est à tout le moins la distinction, si mal aisée qu'elle puisse être, que l'on peut faire entre police administrative et servitude administrative<sup>137</sup>. En droit de l'environnement, les deux outils sont complémentaires. Naturellement, la police administrative de l'environnement<sup>138</sup> prend le relais de la servitude administrative de protection de l'environnement lorsque la réglementation de l'espace naturel n'est pas suffisante pour assurer le respect de l'ordre public écologique. « *Quintessence du droit de l'environnement* »<sup>139</sup>, ce relais est substantiel. Excepté le sol et les potentialités qu'il offre en tant que support de vie régi par les servitudes administratives, quand on songe aux biens environnementaux, c'est par la police administrative de protection de l'environnement que le droit de propriété est essentiellement limité<sup>140</sup>.

**271. Des polices administratives environnementales aux contrats environnementaux.** Procédé traditionnel de l'action administrative, la police administrative est la plus évidente des prérogatives de puissance publique. Mais, aborder la police administrative comme un outil de mise en œuvre du service public n'est pas sans difficulté dans la mesure où la police administrative peut se suffire à elle-même. C'est l'hypothèse du service public de police que l'on retrouve en droit de l'environnement notamment avec la police des ICPE et celle des études d'impact. En pareil cas, le service public est réduit à son minimum : la protection *stricto sensu* de l'environnement. Cependant, dans de nombreuses hypothèses, les polices administratives spéciales sont encadrées par des plans environnementaux permettant de passer d'une protection des éléments environnementaux à leur gestion. Ainsi l'étude de la police administrative de protection de l'environnement montre tout à la fois les prérogatives de

---

<sup>137</sup> CE, 5 novembre 2003, *SCI Les Blés d'or* : *Rec. CE* 2003, p. 455 ; CJEG 2004, p. 20 s., Concl. F. SÉNERS ; *AJDA* 2003, p. 2260, chron. F. DONNAT, D. CASAS.

<sup>138</sup> La police administrative de l'environnement est à distinguer de la notion de police environnementale usitée *infra*. Cette dernière a un champ d'application plus large car elle intègre en son sein la police judiciaire.

<sup>139</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°119, p. 74.

<sup>140</sup> F. G. TREBULLE, « Le régime des biens environnementaux : propriété publique et restrictions administratives au droit de propriété », actes de la 10<sup>e</sup> journée juridique franco-chinoises.

puissance publique au service de la gestion de l'environnement et le service public particulier de police administrative de protection de l'environnement (§1).

Parce que l'atteinte aux droits et libertés s'accroît par le développement des polices administratives spéciales alors même que le droit administratif évolue vers une attention soutenue aux personnes<sup>141</sup>, l'extension de la sphère d'activité administrative invite à rechercher de nouveaux mécanismes de régulation plus soucieux des droits et libertés des administrés. Se développe, en parallèle des prérogatives de puissance publique existantes, des approches de gestion moins contraignantes dites « approches volontaires » que l'on retrouve en droit de l'environnement<sup>142</sup>. Parmi ces approches au contenu hétéroclite, le droit de l'environnement prévoit explicitement le recours aux contrats. Parce qu'encadrés, ces mécanismes de contractualisation peuvent s'identifier à des prérogatives ou sujétions exorbitantes (§2).

## §1. LA POLICE ADMINISTRATIVE DE L'ENVIRONNEMENT

**272. Notion de police administrative de l'environnement.** La notion de police administrative n'est pas une<sup>143</sup> et il est classique de distinguer police administrative générale et polices administratives spéciales. Dans ces conditions, la définition matérielle de la police administrative et l'identification de son régime juridique sont complexes<sup>144</sup>, car tant l'objet de la police administrative que les règles qui l'encadrent se sont diversifiés à mesure que le nombre de polices administratives spéciales augmentait<sup>145</sup>. Construit majoritairement par l'adjonction de polices administratives spéciales<sup>146</sup>, le droit de l'environnement participe pleinement à cet effritement. Certains proposent alors une définition fonctionnelle de la police administrative intéressante car transposable pleinement au droit de l'environnement. Ainsi, selon le professeur J. PETIT, la police administrative est « *tout encadrement administratif des activités sociales justifié par un impératif d'intérêt général qui autorise une limitation des droits et libertés afin*

---

<sup>141</sup> D. TRUCHET, « Le droit administratif vu par un professeur de droit », *AJDA* 2013, p. 404.

<sup>142</sup> N. HERVÉ-FOURNEREAU (ss-dir), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, coll. « L'univers des normes », 2008.

<sup>143</sup> É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ., 1984, p. 16.

<sup>144</sup> D. LINOTTE (ss-dir), *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, coll. « Droit public positif », 1985, p. 11 et s.

<sup>145</sup> Pour quelques éléments de justification du processus : J. –M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A* 2012, 2113.

<sup>146</sup> Ainsi que l'indique le rapport interministériel intitulé « renforcement et structuration des polices de l'environnement » : « *le Code de l'environnement comprend autant de polices qu'il y a d'activités et de milieux, assortit chacune d'elles de sanctions pénales, dresse la liste des catégories de professionnels compétents pour les relever et prévoit des règles procédurales spécifiques* ». M. –L. SIMONI ET A., *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, La documentation Française, 2005, p. 5.

*d'en garantir l'exercice* »<sup>147</sup>. Dans cette optique, les nombreuses polices administratives de l'environnement ont pour objectif, chacune d'entre elles, d'assurer le maintien d'un compartiment de l'ordre public écologique par « *un interventionnisme public de direction des activités privées* »<sup>148</sup>. Unies par une même finalité, les polices administratives de protection de l'environnement peuvent être définies comme *le procédé contraignant d'encadrement des activités sociales par les personnes publiques aux fins d'assurer le maintien de l'ordre public écologique*.

**273. La double facette des polices administratives de l'environnement.** En la matière, une systématisation des polices administratives de l'environnement est difficile. Leur profusion s'explique par le souci d'adapter les règles de police à leur objet, car il est évident que la prévention du risque de nuisances sonores et la prévention du risque de disparition de l'anguille ne sont pas réglementées de la même manière. Néanmoins, avec 25 polices spéciales autonomes relevées dans le rapport interministériel intitulé « *renforcement et structuration des polices de l'environnement* » de février 2005, le constat de l'existence d'un « *système dépassé, caractérisé par un empilement de règles à l'agencement obsolète* »<sup>149</sup> a débouché sur l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 *portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement*, donnant l'espoir de dégager une trame générale en la matière. Au-delà de l'efficacité de la réforme, le travail reste toutefois inabouti dans la mesure où il couvre que la partie « *contrôle et sanction administratives* » qui n'est qu'une partie de la police administrative : celle liée à son exécution au moyen de la coercition (B). Or comme l'a exposé le doyen HAURIOU dans son *Précis de droit administratif*, la police administrative comprend en premier lieu un volet « *réglementation administrative* » qui, pour être substantiel en droit de l'environnement, n'a fait l'objet d'aucune harmonisation. Notons toutefois que le développement des différents « *secteurs* » du droit de l'environnement s'est construit par emprunt plus ou moins important à la police des ICPE permettant, en ce domaine d'exposer aussi des règles générales de fonctionnement (A).

---

<sup>147</sup> P. GONOD, F. MELLERAY, PH. YOLKA (ss-dir), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 2, p. 11.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>149</sup> M. -L. SIMONI et al, *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, La Documentation française, 2005, p. 72.

## A. LA RÉGLEMENTATION ADMINISTRATIVE AUX FINS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

**274. Le principe de l'autorisation administrative préalable.** Relevant de la compétence du législateur, la création des polices administratives spéciales prend souvent la forme d'une autorisation administrative conditionnant l'exercice d'une activité économique ou récréative<sup>150</sup>. Le droit de l'environnement n'y échappe pas. Comme l'indique J. FROMAGEAU et PH. GUTTINGER dans leur manuel de droit de l'environnement « *toutes les polices de l'environnement comportent des interdictions [...] mais la caractéristique commune de toutes les grandes législations (déchets, carrières, installations classées, etc.) est de reposer sur une formule qui laisse généralement à l'autorité administrative compétente une marge de manœuvre sérieuse — le juriste parle de “pouvoir discrétionnaire de l'administration” — au niveau du sens de la mesure de police et de son contenu exact. Il s'agit en l'espèce de l'autorisation administrative préalable* »<sup>151</sup>. L'autorisation administrative préalable est un outil commode pour l'administration qui peut s'assurer que les activités, installations et usages envisagés par les personnes privées sont conciliables avec la préservation de l'environnement-patrimoine commun. L'étendre à de nombreuses activités est cependant impossible au regard des moyens financiers et humains qu'elle mobilise et des atteintes aux droits et libertés des personnes. Pour pallier ces difficultés, le droit de l'environnement est constitué de mécanismes plus souples — le régime de déclaration — à raison de la moindre menace des activités, installations et usages sur les biens environnementaux. C'est la technique du seuil rendue applicable par le système de liste.

**275. Technique du seuil et système de liste.** La fixation des seuils par le législateur est une étape clé qui détermine le régime des polices administratives de l'environnement. De sa justesse dépend la préservation de l'ordre public écologique. « *La fixation unilatérale d'un seuil de nuisance au-delà duquel la détérioration de l'environnement est jugée inacceptable par la puissance publique est le premier principe directeur de l'ordre public écologique* »<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Sur le procédé de l'autorisation préalable : P. LIVET, *L'autorisation préalable et les libertés publiques*, LGDJ, BDP, 1974 ; A. DE LAUBADÈRE, « Remarques sur le régime de l'autorisation conditionnée en droit administratif français », *Perspectiva del derecho administrativo*, T. 3, Mél SAYAGUÈS LASO, p. 1245. Sur le procédé de la déclaration préalable : P. M. MARTIN, « La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques », *AJDA* 1975, p. 436 ; P. LIGNEAU, « Le procédé de la déclaration préalable », *RDP* 1976, p. 679.

<sup>151</sup> J. FROMAGEAU ET PH. GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Eyrolles, coll. « Droit », 1993, p. 140.

<sup>152</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981, p. 70.

Fondés le plus souvent sur des critères scientifiques mêlés à des jugements de valeur <sup>153</sup>, ils sont omniprésents dans tout le droit de l'environnement au point de rendre parfois ce droit particulièrement technique. Ils sont la retranscription juridique des principes de prévention et de précaution. Ainsi, le seuil détermine, en conformité avec le principe de conciliation, les activités ou usages des biens environnementaux strictement prohibés ; ceux autorisés sous certaines conditions et ceux libres. Il est mis en application le plus souvent par un système de liste répertoriant les activités ou usages correspondant à un régime juridique particulier. Des exemples ?

**276. La police des ICPE.** En la matière la police des ICPE fait figure de pionnière avec sa célèbre nomenclature, système de liste sophistiqué et abouti. Le procédé est relativement simple. L'article L. 511-1 du code de l'environnement pose le principe selon lequel les installations « *qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la sécurité, salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments historiques ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* » sont soumis à la police des ICPE. L'article L. 511-2 du même code précise le champ d'application matériel de la police ICPE en indiquant que « *les installations visées à l'article L. 511-1 du code de l'environnement sont définies dans la nomenclature des installations classées* ». Cette nomenclature comprend un certain nombre de rubriques décomposées en deux grandes catégories — les activités (numérotation 2XXX) et les substances (numérotation 1XXX) — déclinées elles-mêmes en plusieurs sous catégories – activités agricoles, animaux (21XX) ; agroalimentaires (22XX) ; textiles, cuirs, peaux (23XX).../ substances et préparations (10XX) ; toxiques (11XX) ; comburantes (12XX)... Au sein de ce système de listes sont définis des seuils de dangerosité auxquels est associé un régime juridique approprié : autorisation administrative préalable, enregistrement, déclaration contrôlée, déclaration.

L'application du principe du seuil suppose un listing des activités, installations, usages susceptibles de porter atteinte aux biens environnementaux auquel est associé un régime juridique adapté à la dangerosité desdites activités ou substances énumérées au regard de leur importance. Il peut y avoir cumul des seuils générant l'application du régime juridique le plus

---

<sup>153</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Vub Press-Bruylant, 1999, chapitre II de la seconde partie.

contraignant. Ce tableau à plusieurs entrées est repris en droit de l'eau avec la nomenclature « eau ».

**277. La police générale de l'eau et des milieux aquatiques.** Nonobstant les nombreuses polices administratives spéciales régissant les usages spécifiques de cette ressource naturelle, les articles L. 214-1 et suivants organisent la police générale de l'eau et des milieux aquatiques. Guidée par le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau, elle fonctionne selon un régime d'autorisation ou de déclaration qui dépend de l'inscription des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) sur une nomenclature. Ainsi, les IOTA sont classés en fonction « *des dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques* »<sup>154</sup>. La nomenclature eau comprend une rubrique sur les prélèvements de la ressource, une sur les rejets, une sur les impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique et une autre sur le milieu marin.

**278. Une trame générale.** Toutes les polices administratives spéciales de protection de l'environnement n'ont pas un système de seuils et de listes aussi sophistiqué que celui relatif au droit des ICPE et celui relatif au droit de l'eau. Elles relèvent néanmoins toutes du même esprit : prévenir les atteintes à l'ordre public écologique en restreignant plus ou moins fortement les activités sociales au vu de leurs éventuelles menaces sur les biens environnementaux.

La procédure de classement des espaces naturels débouche sur des restrictions plus ou moins fortes sur ces activités sociales. Peuvent être réglementés ou interdits notamment en cœur de parc national ou réserve naturelle : la chasse, de la pêche, des activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives, touristiques<sup>155</sup>. Le droit des espèces distingue entre les espèces protégées qui font l'objet d'un encadrement strict et les espèces qui peuvent être chassées selon un certain quota pendant une période de l'année et moyennant une autorisation administrative préalable (permis de chasse) et les espèces nuisibles. Le droit des déchets impose une hiérarchie de traitement de ceux-ci et autorise la sortie du statut de déchets de certains flux lorsque le recyclage de ceux-ci respecte certains seuils.

On pourrait multiplier les exemples à l'envi. Le seuil complété par une liste identifie une situation juridique à laquelle on fait correspondre un régime juridique particulier. Il s'exporte en outre devant le prétoire du juge administratif qui n'hésite pas à œuvrer en la matière pour déterminer *in concreto* si les mesures prescrites par l'autorité administrative permettent de

---

<sup>154</sup> L. 214-2 du code de l'environnement.

<sup>155</sup> Article L. 331-4-1 du code de l'environnement pour les Parcs nationaux ; L. 332-3 pour les Réserves naturelles.



maintenir l'ordre public écologique. Les exemples fournis de jurisprudences relatives à la suffisance de l'étude d'impact au vu des atteintes potentielles du projet sur l'environnement ou encore ceux relatifs à l'application du principe de précaution en témoignent. Une fois le seuil fixé, une fois les activités sociales encadrées par des prescriptions, les polices administratives spéciales doivent faire l'objet d'un contrôle pour en assurer l'efficacité.

## **B. LA COERCITION ADMINISTRATIVE AUX FINS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

**279. Un statut de gardien de l'environnement ?** Si l'on s'en tient à la définition de la police administrative spéciale esquissée par la circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène — « *[la police spéciale] se caractérise notamment par un champ d'application bien défini, des compétences particulières données à des autorités de police, des agents spécialisés pour le contrôle et des sanctions plus élevées que celles prévues par la police générale* » — il n'est pas étonnant de constater que les polices de l'environnement font appel à de nombreux agents spécialisés pour le contrôle<sup>156</sup>. Comme son intitulé le laisse entendre, l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 *portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement*, porte sur les deux types de polices. Toutefois, il faut voir dans la police judiciaire qu'un accessoire des polices administratives de protection de l'environnement<sup>157</sup>, instrument de dissuasion qui renforce le rôle préventif du droit de l'environnement tout autant qu'il le complète en permettant d'intervenir pour réprimer lorsque la mise en œuvre du principe de prévention a échoué. Et c'est par le biais du droit pénal de l'environnement que l'ordonnance précitée œuvre en regroupant sous l'appellation « *d'inspecteurs de l'environnement* » les inspecteurs ICPE, les agents ONEMA et ONCFS, les agents des Parcs nationaux et des aires marines protégées<sup>158</sup>, résolvant partiellement le problème de l'existence de plus de 70 catégories d'agents en la matière<sup>159</sup>. Qui peut le plus, peut le moins ; ces inspecteurs de l'environnement sont tout aussi compétents en matière de police administrative laissant augurer en définitive un statut de gardien de

---

<sup>156</sup> M. –L. SIMONI et al, *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, La Documentation française, 2005, p. 9.

<sup>157</sup> M. –P. MAÎTRE ; E. MERLANT, « Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal », *Envir*, 2014, n°3, étude n°5 : « Dans le cadre de cette nouvelle articulation des polices, on est en droit de se demander si le droit pénal ne tend pas à devenir un accessoire du droit administratif ».

<sup>158</sup> Article L. 172-1 du code de l'environnement.

<sup>159</sup> C. CANS, « La réforme, tant attendue, du droit répressif de l'environnement. Commentaire de l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 », *Dr. adm.* 2013, n°1, étude 1.

l'environnement sans qu'il y ait pour autant création d'un corps unique de fonctionnaire en la matière.

**280. Les droits d'accès.** L'une des premières prérogatives de puissance publique en matière de contrôle administratif est celle relative à la vérification du respect des prescriptions administratives par la personne titulaire de l'autorisation administrative préalable. Ainsi, l'article L. 171-1 du code de l'environnement organise une atteinte au droit de propriété comparable aux servitudes *in patiando* en obligeant les propriétaires et/ou exploitants à laisser les fonctionnaires et agents accéder « *aux espaces clos et aux locaux accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités* » soumises aux polices de l'environnement. En cas de comportement récalcitrant du propriétaire et/ou exploitant, l'article L. 171-2 prévoit que ce droit d'accès soit assuré par une procédure précontentieuse dirigée sous le contrôle du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance. A ce droit d'accès physique, s'ajoute un droit à communication des documents nécessaires l'exercice de leur contrôle. Ainsi, l'article L. 171-3 du code de l'environnement organise l'accès aux documents relatifs à l'objet du contrôle administratif, l'article L. 171-4 du même code précise que « *les fonctionnaires et agents chargés des contrôles peuvent recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission* » et l'article L. 171-5 autorise l'échange d'informations ou de documents recueillis entre fonctionnaires et agents sans que cela puisse porter atteinte au secret professionnel. Ce droit d'accès est en outre garanti par une sanction pénale pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement et 15000 euros d'amende<sup>160</sup>. Pouvant pleinement assurer les contrôles administratifs, les fonctionnaires et agents sont habilités à prendre certaines mesures et sanctions administratives en cas de non-respect de la réglementation de police fixée dans l'autorisation administrative préalable ainsi que des dispositions législatives et réglementaires qui la fondent<sup>161</sup>.

**281. Les mesures et sanctions administratives.** Reprise presque à l'identique des mesures et sanctions administratives propres à la police des ICPE, les inspecteurs de

---

<sup>160</sup> L'article L. 173-4 du code de l'environnement dispose en effet que « *le fait de faire obstacle aux fonctions exercées par les fonctionnaires et agents habilités à exercer des missions de contrôle administratif ou de recherche et de constatation des infractions en application du présent code est puni de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

<sup>161</sup> En transposant la jurisprudence sur la police des ICPE à l'ordonnance, on peut se référer à l'arrêt CAA, Nantes, 10 octobre 1990, *Goupil* : *Rec. CE*, p. 466 ; *Rev. Jur. Env.*, 1991, p. 211, Concl. LEMAI ; *AJDA* 1991, p. 131, chron. JOUGUELET et LOLOUM qui précise que le champ d'application des mesures administratives pouvant être prises se rattache à l'arrêté préfectoral ainsi qu'aux prescriptions fixées par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1976 et à l'ensemble des textes réglementaires pris sur son fondement.

l'environnement disposent du panel de mesures et sanctions qui existaient sous l'égide de l'article L. 514-1 du code de l'environnement, cet article ayant fait l'objet d'un transfert « *quasiment, mot pour mot, dans le tronc commun* »<sup>162</sup> : mise en demeure de régulariser la situation, mesures conservatoires et suspension de l'activité, amende et astreinte, consignation d'une somme correspondant au montant nécessaire pour se conformer aux mesures prescrites et exécution d'office aux frais du responsable des mesures à réaliser.

En outre, l'obligation de remise en état généralement prévue et organisée dès la délivrance de l'autorisation administrative préalable (cf. ICPE) est de celles prévues par l'article L. 171-7 du code de l'environnement — à l'instar des mesures de fermeture ou suppression des ouvrages ou installations ou de cessation définitive des travaux, opérations ou activités — lorsque les installations, ouvrages et travaux ont été effectués sans avoir respecté le principe de l'autorisation administrative préalable (déclaration, certification, autorisation, enregistrement, agrément, homologation).

**282. Le caractère substantiel du service public de police de l'environnement dans la préservation des biens environnementaux.** La préservation des biens environnementaux s'accommode naturellement de la police administrative. La prépondérance des polices administratives spéciales en droit de l'environnement ne tient pas du hasard. Irrigué par le principe de prévention, le droit de l'environnement trouve en la police administrative l'outil efficace de prévention du trouble à l'ordre public écologique. Concrètement, les polices administratives de l'environnement se traduisent par l'édiction d'une réglementation environnementale « *tendant à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société* »<sup>163</sup>. Ici, est visé au premier rang, la sauvegarde des services environnementaux vitaux pour l'homme. Pour s'en donner les moyens, la réglementation environnementale est complétée par un mécanisme de coercition environnementale efficace assuré par des gardiens de l'environnement, car celle-ci comme la réglementation administrative « *nécessite pour sa mise en œuvre une véritable logistique de service public au sens organique du terme* »<sup>164</sup>. Rigide et attentatoire aux droits et libertés, cette mission essentielle et traditionnelle de l'administration appliquée au droit de l'environnement est secondée par un phénomène plus souple et moins autoritaire : la démarche contractuelle de préservation de l'environnement.

---

<sup>162</sup> C. CANS, « La réforme, tant attendue, du droit répressif de l'environnement. Commentaire de l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 », *Dr. adm.* 2013, n°1, étude 1.

<sup>163</sup> J. RIVERO, *Droit administratif*, Dalloz, 17<sup>e</sup> éd., 1998, p. 419

<sup>164</sup> J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2<sup>e</sup> éd, 2015, n°49, p. 28.

## §2. LA CONTRACTUALISATION

**283. L'acceptabilité de la norme environnementale via le processus de contractualisation.** L'intérêt environnemental implique que les autorités administratives aient compétence liée pour mettre en demeure le contrevenant de respecter la réglementation environnementale en cas de non-conformité de son activité à ladite réglementation<sup>165</sup>. Or, les sanctions administratives pour non-respect de la réglementation environnementale doivent suivre une procédure rigoureuse afin de respecter les droits de la défense et le principe du contradictoire. Au vu des enjeux économiques liés aux potentielles sanctions administratives de protection de l'environnement, l'exploitant peut vouloir naturellement s'engager dans une procédure contentieuse qui retardera les mesures à prendre pour préserver l'intérêt environnemental. Afin d'éviter cela, le droit de l'environnement oblige l'exploitant à agir pour prévenir une menace à l'environnement<sup>166</sup> ou autorise l'autorité administrative à s'y substituer en cas d'urgence et de défaillance de celui-ci<sup>167</sup>. Il n'en demeure pas moins que ces procédés de puissance publique peuvent être parfois contreproductifs pour assurer l'intérêt environnemental si bien que la négociation — avec menace éventuelle de la sanction administrative — peut être privilégiée.

L'exemple jurisprudentiel typique pour exposer le propos est l'arrêt du Conseil d'État du 30 septembre 2005, *Mme Cacheux*, req. n°263442<sup>168</sup>. Relatif au refus pour un préfet de dresser une contravention de grande voirie aux responsables de la pollution par hydrocarbure des plages françaises lors du naufrage de l'Erika alors que celui-ci a en principe une obligation de poursuite en la matière, le juge administratif considère « *que l'obligation ainsi faite à ces autorités trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public* ». En l'espèce la société Total s'était engagée par voie de convention à participer au nettoyage des plages et l'intérêt environnemental commande que l'on preserve cette relation contractuelle afin que la remise en état du site se fasse le plus rapidement possible. Cet exemple met en exergue le fait que les relations contractuelles peuvent

---

<sup>165</sup> En transposant de la jurisprudence relative aux articles L. 514-1 et suivants du code de l'environnement aux dispositions générales relatives à la police de l'environnement ; cf. CE, 14 novembre 2008, *Soferti*, req. n°297275 pour une installation classée non conforme aux prescriptions ; CE, 1<sup>er</sup> juillet 1987, *Hardy* : *Rec. CE*, p. 243, concl. VIGOUROUX pour une installation classée ouverte sans déclaration.

<sup>166</sup> Article L. 162-3 du code de l'environnement : « *En cas de menace imminente de dommage, l'exploitant prend sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets* ».

<sup>167</sup> Article L. 162-16 du code de l'environnement.

<sup>168</sup> C. ROCHE, M. TOUZEIL-DIVINA, « Sur la plage abandonnée... cabanage et pétrolier ! », *LPA* 2006, n°111, p. 12.

parfois être profitables à la préservation de l'environnement à condition de prendre garde que cette démarche ne soit pas un substitut à la police environnementale — comme ce fut le cas pour les contrats de branches en matière d'ICPE, véritable déréglementation de l'environnement<sup>169</sup> — mais un instrument complémentaire<sup>170</sup>.

**284. La contractualisation : remède à l'impuissance publique<sup>171</sup> ?** L'action publique par voie d'autorité perd sa légitimité dans une société où l'intérêt général s'individualise face à une quête perpétuelle de droits par les administrés. « *La remise en cause de la prééminence de l'État central agissant par la voie du commandement et de la contrainte* »<sup>172</sup> conjuguée à « *la difficulté de mener à bien des politiques publiques de façon isolée* »<sup>173</sup> font du contrat un instrument devenu incontournable de gestion des affaires publiques<sup>174</sup>. Surgit une administration contractuelle qu'on observe aussi bien entre personnes publiques<sup>175</sup> qu'avec les personnes privées.

**285.** Alors que la convention est en principe l'instrument juridique idoine lorsqu'on passe de la prescription à la gestion, lorsqu'on passe de la police administrative de protection de l'environnement au service public environnemental ; la multiplication des contrats prend des visages trop variés et il n'est pas rare que sous l'apparence du contrat, l'administration prenne de réelles décisions unilatérales dignes de la puissance publique<sup>176</sup>. La puissance publique n'a par ailleurs jamais été absente de la démarche contractuelle. Il en va de la définition jurisprudentielle du contrat administratif ; la convention peut comprendre, à défaut du critère de la participation au service public, des clauses exorbitantes du droit commun définissables comme « *les clauses caractérisant un rapport de droit public et donc emportant la qualification administrative du contrat comme celles qui, dans un but d'intérêt général, soit confèrent à la personne publique, des prérogatives ou des avantages exorbitants, soit imposent à son*

---

<sup>169</sup> M. PRIEUR, « La déréglementation en matière d'environnement », *Rev. jur. env.* 1987, n°3, p. 319.

<sup>170</sup> F. -G. TREBULLE, « Les mutations de la norme en droit de l'environnement », in N. MARTIAL-BRAZ, J.-F. RIFFARD, M. BEHAR-TOUCHAIS (ss-dir), *Les mutations de la norme. Le renouvellement des sources du droit*, Economica, coll. « Etudes juridiques », 2011, p. 211.

<sup>171</sup> « Puissance ou impuissance publique », *AJDA* 1999, numéro spécial.

<sup>172</sup> R. DENOIX DE SAINT-MARC, « La question de l'administration contractuelle », *AJDA* 2003, p. 970.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> L. RICHER, « La contractualisation comme instrument de gestion des affaires publiques », *AJDA* 2003, p. 973.

<sup>175</sup> J.-CL. DOUENCE, « Les conventions entre personnes publiques », in *Loi et justice. Problèmes de droit public contemporain*, Mél. STASSINOPOULOS, LGDJ, 1974, p. 113.

<sup>176</sup> L'exemple topique d'un instrument juridique qui a fait débat est celui de la charte des Parcs naturels régionaux : F. CONSTANTIN, « chapitre 2 - Le point de vue de la doctrine », *Rev. jur. env.* 1985, n°3, « Les parcs naturels régionaux », p. 318, l'auteur retient la qualification de « convention » ; J. -C. HÉLIN, « L'écriture des chartes des parcs naturels régionaux et le droit », *Rev. jur. env.* 1997, n°4, p. 489, l'auteur opte pour la qualification d'acte unilatéral négocié.

*cocontractant des obligations ou des sujétions exorbitantes* »<sup>177</sup>. Et, il ne fait pas de doute que parmi ces clauses la délégation de certaines prérogatives de puissance publique au sein d'un contrat lui confère la nature de contrat administratif<sup>178</sup>. Mais le « contrat administratif » entre en concurrence avec des formes indéterminées de contrat notamment entre personnes publiques<sup>179</sup>.

**286.** Expression de la modernisation de l'administration<sup>180</sup>, ce phénomène est ce que l'on nomme « contractualisation »<sup>181</sup>. Le droit de l'environnement n'y échappe pas dans la mesure où la contractualisation répond à la nécessité d'une action commune<sup>182</sup>, ce qui est indispensable pour la préservation de l'environnement-patrimoine commun. Le législateur prévoit ponctuellement une multitude de recours à la démarche contractuelle supposant de voir en ces contrats des modalités spécifiques de gestion des biens environnementaux venant compléter la démarche autoritaire. Le recours au contrat organisé par le législateur se révèle, par-delà la diversité et le foisonnement des dispositifs existants, un mécanisme de prérogatives et/ou sujétions, car il confère un quasi-monopole de relation contractuelle à des cocontractants prédéterminés par le législateur, en dehors des règles liées à la passation des marchés publics ou des délégations de service public. S'expliquant en partie par la nécessité d'impliquer les parties les plus à même de préserver les biens environnementaux, ce quasi-monopole s'observe avec acuité pour la gestion des espaces naturels (A). Il se retrouve aussi de façon éparse en d'autres domaines (B).

#### A. LES CONVENTIONS DE GESTION DES ESPACES NATURELS

**287. Les conventions de gestion environnementale.** À l'unilatéralisme caractérisé par la réglementation environnementale succède le participatif emmené par le recours au contrat. Le patrimoine commun-environnement est souvent partagé entre plusieurs mains et

---

<sup>177</sup> Conclusions F. DESPORTES sur TC, 13 octobre 2014, *Société AXA France IARD c/ MAIF*, n° C 3963.

<sup>178</sup> TC 27 juillet 1950, *Peulaboef* : *Rec. CE*, p. 668 ; TC 2 juill. 1962, *Cts Cazautets* : *Rec. CE*, p. 823.

<sup>179</sup> J. WALINE, « Les contrats entre personnes publiques », *RFDA* 2006, p. 229.

<sup>180</sup> J. CAILLOSSE, « La modernisation de l'État », *AJDA* 1991, p. 755. « Nul doute qu'en France une évolution soit en cours. Des transformations institutionnelles se font qui modifient d'ores et déjà le rapport global de la société civile avec le droit de l'État. Le développement spectaculaire du contrôle juridictionnel comme la fortune des techniques conventionnelles d'administration offrent des illustrations édifiantes » (p. 761).

<sup>181</sup> J. -M. PONTIER, « Contractualisation et planification », *RDP* 1993, p. 643-644 : « Le terme de contractualisation, issu lui aussi de contrat, évoque non plus seulement un acte, ou ce qui en découle, mais toute une activité ou un mode de relations entre des personnes [...] L'intérêt de parler de contractualisation c'est de mettre en évidence le développement de relations contractuelles qui, ou bien n'étaient pas courantes, ou bien étaient considérées comme ne pouvant s'appliquer ».

<sup>182</sup> J. -M. PONTIER, « Contractualisation et planification », *RDP* 1993, p. 655.

géré par une multiplicité d'intervenants. À côté des servitudes administratives, le mécanisme contractuel est l'instrument juridique tout indiqué pour mener sur un espace naturel fragile une politique globale de protection de l'environnement impliquant tous les acteurs dudit espace dans la préservation des biens environnementaux. *De facto*, les gestionnaires des espaces naturels ont recours à la voie contractuelle en utilisant les diverses catégories de contrat existantes ou en créant des contrats innommés, à défaut d'avoir institué un contrat *sui generis* en la matière<sup>183</sup>. Le contrat intervient en bout de chaîne comme outil de gestion des espaces naturels. Il vient mettre en œuvre les mesures et objectifs prévus par le document de planification. Parmi le florilège de contrats de gestion, le mécanisme contractuel prévu pour les sites natura 2000 afin de constituer un « *réseau écologique européen cohérent* »<sup>184</sup> est le modèle de gestion contractuelle des espaces naturels.

**288. Les sites natura 2000 : l'archétype de la gestion contractuelle des espaces naturels.** Les mesures de gestion prévues pour assurer la préservation des sites natura 2000 sont inscrites au sein d'un document d'objectif qui définit « *les orientations de gestion, les mesures [destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages], les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement* »<sup>185</sup>. Document central de gestion des sites natura 2000 dont les conditions d'élaboration supposent le recours à la démarche contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales concernées<sup>186</sup>, le document d'objectifs est mis en œuvre par les contrats natura 2000<sup>187</sup> qui sont la partie opérationnelle dudit document<sup>188</sup>. Utilisés que lorsque cela est nécessaire, les contrats natura

---

<sup>183</sup> C. GIRAUDEL, « Création d'une convention de gestion des espaces naturels ? » in *Gestion conventionnelle des espaces naturels : bail rural-bail nature ?*, journée d'étude et d'échange organisée par la SFDE, Strasbourg, le 22 mai 2003.

<sup>184</sup> Alinéa 6 du préambule de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

<sup>185</sup> Article L. 414-2 du code de l'environnement.

<sup>186</sup> Article L. 414-2 V. du code de l'environnement.

<sup>187</sup> C'est d'ailleurs au vu de ces contrats que le juge administratif a pu déduire que le document d'objectifs contient des dispositions susceptibles de produire des effets juridiques. CE, 19 juin 2006, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée et a*, req. n° 266435 : « Il résulte des articles L. 414-1 et suivants et R. 214-19 et suivants du code de l'environnement qu'un document d'objectifs contient des dispositions susceptibles de produire des effets juridiques. Il en va ainsi, notamment, selon l'article L. 414-3 du code de l'environnement, au regard des « contrats Natura 2000 », que les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative et qui comportent « un ensemble d'engagements conformes aux orientations définies par le document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000 ». Par suite, l'arrêté préfectoral approuvant le document d'objectifs peut, dans cette mesure, être déféré au juge de l'excès de pouvoir ».

<sup>188</sup> En vertu de l'article R. 414-11 du code de l'environnement, le document d'objectifs comprend en effet, « la liste des contrats natura 2000 [...] et les cahiers des charges applicables à ces contrats, qui indiquent pour chaque

2000 sont conclus avec les principaux acteurs concernés par les orientations de gestion et les mesures qui doivent être prises pour assurer l'intérêt environnemental. Sont ainsi visés « *les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que le professionnel et utilisateur des espaces marins situés dans le site* ». Par-delà les typologies de contrat — contrats natura 2000 non agricoles-non forestiers, contrats natura 2000 agroenvironnementales territoriales, contrats natura 2000 forestiers, contrat natura 2000 marins — les contrats natura 2000 permettent aux co-contractants, sur la base d'un engagement volontaire de leur part de réaliser certaines actions et mesures conformes au document d'objectif, d'obtenir une aide financière de l'État moyennant un contrôle des prestations par ce dernier. « *On peut donc définir les contrats natura 2000 comme des contrats administratifs qui permettent aux signataires (propriétaires, agriculteurs, forestiers, chasseurs, associations, communes...) d'être rémunérés pour les travaux et les services rendus à la collectivité* »<sup>189</sup>. De là à considérer qu'on est en présence d'un marché public, il n'y a qu'un pas que le critère d'absence d'initiative publique semble difficilement limiter.

Moins contraignantes, les chartes natura 2000 sont un autre outil contractuel à disposition des gestionnaires pour mettre en œuvre les mesures de gestion du site natura 2000. En tant que telle, elles font partie du document d'objectifs, mais se différencient des contrats natura 2000 dans la mesure où il s'agit d'engagements volontaires de la part « *des titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces situés dans le site* »<sup>190</sup> sans contrepartie financière. Elles peuvent aussi « *déterminer des engagements spécifiques à une activité qui permettent de garantir que celle-ci ne sera pas susceptible de porter atteinte au site de manière significative* »<sup>191</sup>. La description succincte du recours au procédé contractuel pour le droit des sites natura 2000 met en exergue l'importance de l'approche volontaire dès lors que l'on aborde la gestion des biens environnementaux. Cette approche volontaire s'organise avec l'ensemble des parties prenantes, que ce soit les personnes titulaires de droits réels et personnels sur le fonds ou encore les différentes personnes publiques s'engageant dans la gestion d'un espace naturel. La démarche contractuelle vient compléter l'approche réglementaire de protection, car « *imaginer que sur un*

---

*action contractuelle l'objectif poursuivi, le périmètre d'application, les critères d'éligibilité, les obligations environnementales, les habitats et espèces concernés et son coût prévisionnel [...] La liste des engagements faisant l'objet de la charte Natura 2000 du site* ».

<sup>189</sup> É. TRUILHÉ-MARENGO, « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites natura 2000 ? », *Rev. jur. env.* 2005, n°2, p. 140.

<sup>190</sup> Article L. 414-3 II du code de l'environnement.

<sup>191</sup> Article L. 414-3 II du code de l'environnement.



*site natura 2000, seules les mesures contractuelles suffiraient à répondre aux exigences de la directive est une utopie* »<sup>192</sup>. La crainte de la déréglementation s'éloigne face à ce procédé de « *contractualisation réglementée* »<sup>193</sup>. Ainsi en est-il aussi de la charte des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux.

**289. La gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux.** Les parcs naturels régionaux sont une catégorie juridique empirique<sup>194</sup> de gestion des espaces naturels dont la gestion est réalisée par la « charte »<sup>195</sup>. Instrument juridique qui a par la suite connu un succès certain — en témoigne sa prolifération — la charte, loin d'être « *la dégénération de la norme juridique* »<sup>196</sup>, est l'exemple d'un droit qui humanise les relations entre les administrations et les administrés par l'acceptation commune de la règle de droit<sup>197</sup>.

Dès lors, la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 *relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux* a pris acte de l'intérêt de ce procédé en le transposant *mutatis mutandis* au droit des parcs nationaux afin de faire de l'institution parc national un instrument juridique accepté par les collectivités locales<sup>198</sup>. De la création à la gestion, le droit des parcs naturels régionaux se résume à la charte qui en fait un exemple d'administration environnementale contractuelle<sup>199</sup>. En droit des parcs nationaux, la charte mélange réglementation et contractualisation en distinguant le cœur du parc soumis à réglementation et l'aire d'adhésion soumise à contractualisation. Que ce soit pour le droit des parcs naturels régionaux ou l'aire d'adhésion des parcs nationaux, la charte du parc « *détermine [...] les orientations de protection, de mise en valeur et de développement [...] ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre* »<sup>200</sup>. En droit des parcs naturels régionaux, la charte

---

<sup>192</sup> M. PRIEUR, « La gestion et la protection des sites natura 2000 en France », in *Natura 2000 et le droit, Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites natura 2000 en Belgique et en France*, Acte du colloque organisé à Louvain-la-Neuve le 26 septembre 2002, Bruylant, 2004, p. 293.

<sup>193</sup> É. TRUILHÉ-MARENGO, « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites natura 2000 ? », *Rev. jur. env.* 2005, n°2, p. 131.

<sup>194</sup> É. NAIM-GESBERT, « Une catégorie juridique empirique : le parc naturel régional », in *Le cabinet de curiosités*, Mél.C. WANQUET, L'Harmattan, 2001, p. 249.

<sup>195</sup> La charte apparaît dès la création de l'institution PNR au sein de l'article 5 du décret n°67-158 du 1er mars 1967 *instituant des parcs naturels régionaux*. A ce titre, il constitue un procédé original pour l'époque.

<sup>196</sup> G. KOUBI, « La notion de « charte » : fragilisation de la règle de droit ? », in J. CLAM, G. MARTIN, *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 179.

<sup>197</sup> V. BIEHAUT-DUBOIS, « A 'l'école des chartes' », *AJDA* 2004, p. 2431.

<sup>198</sup> C. CANS, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local », *AJDA* 2006, p. 1431 ; É. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *D.*, 2006, p. 2061.

<sup>199</sup> Y. JEGOUZO, « La création et la gestion des parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1997, n°4, p. 473.

<sup>200</sup> L. 331-3, 2° du code de l'environnement pour les parcs nationaux ; L. 333-1, II du code de l'environnement pour les parcs naturels régionaux. Pour ces derniers, la loi du 20 juillet 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (article 48) modifie substantiellement l'article L. 333-1 en décomposant la charte en

est le contrat qui lie les différentes personnes morales intéressées<sup>201</sup> et qui leur confère certaines obligations. Ainsi, l'article L. 333-1 V. du code de l'environnement dispose que « *L'État et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent* » et le juge administratif est intervenu à plusieurs reprises pour affirmer que l'application de la charte est à la charge des co-contractants dans leur domaine de compétence<sup>202</sup>. Enfin, en vertu du même article, « *L'État et les régions ayant approuvé la charte peuvent conclure avec le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan État-régions* ». En droit des parcs nationaux, la charte, dans sa partie contractuelle, mentionne la possibilité de recourir soit à une convention d'application entre les personnes morales de droit public adhérentes à l'aire d'adhésion et l'établissement public du parc national soit à un contrat de partenariat avec l'établissement public du parc national pour les personnes morales de droit privé concernées par le parc national<sup>203</sup>. Là encore le mécanisme contractuel est au service d'une politique volontariste de protection de l'environnement, car « *la raison d'être de la charte est son attrait [Par conséquent] la charte, pour drainer les adhésions, doit être désirable* »<sup>204</sup>.

**290. La délégation de gestion des espaces naturels.** Sans prétendre à l'exhaustivité, les espaces naturels font l'objet d'une contractualisation « classique » consistant en une délégation de gestion. Tel est le cas pour la gestion des réserves naturelles, l'article L. 332-8 du code de l'environnement indique explicitement que la gestion de la réserve naturelle peut être confiée à des établissements publics, des groupements d'intérêt public, des syndicats mixtes, des associations et des fondations dès lors que l'objet principal de leur mission est la protection

---

3 parties : un rapport, un plan et des annexes. Depuis, c'est non plus la charte dans son ensemble mais le rapport qui « *détermine les orientations de protection, de mise en valeur et de développement [...] ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre* ».

<sup>201</sup> CE, 20 décembre 2013, *Association FNE et a*, req. n°363667. Une commune est libre de ne pas adhérer à la charte d'un parc naturel régional. Cette liberté interdit d'inclure son territoire au sein du périmètre du parc. Le juge administratif exerce alors un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la délimitation du parc.

<sup>202</sup> Cf. CE 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction en Rhône-Alpes*, req. n° 321219, *AJDA* 2012, p. 237, note GRAND; *Envir.* 2012, n° 31, note GILLIG; *BDEI* mars 2012, n° 38, p. 33; *BJDU* 5/2012, p. 404. « *Il appartient à l'État et aux différentes collectivités territoriales concernées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte et de mettre en œuvre les compétences qu'ils tiennent des différentes législations, dès lors qu'elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, de façon cohérente avec les objectifs ainsi définis* ».

<sup>203</sup> Article L. 331-3, 2° du code de l'environnement.

<sup>204</sup> É. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *D.* 2006, p. 2061.

du patrimoine naturel. Il prévoit également la possibilité de proposer la gestion d'une réserve naturelle à des propriétaires de terrains classés, à des collectivités territoriales ou leur groupement.

De la même manière, les biens relevant du domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être confiés aux « *collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants* »<sup>205</sup>. D'ailleurs cette délégation de compétence est relativement fréquente. Elle doit être distinguée du mécanisme de contractualisation présenté pour les sites natura 2000 et pour la charte des PNR et des PN qui est davantage un mécanisme horizontal de contractualisation ou l'approche volontariste domine qu'un mécanisme vertical de gestion des espaces naturels. On retrouve par ailleurs les deux typologies de convention au sein des autres domaines du droit de l'environnement.

## **B. LES AUTRES CONVENTIONS DE GESTION DES BIENS ENVIRONNEMENTAUX**

**291. L'organisation de la gestion des espèces.** La gestion de l'intérêt environnemental est sectorielle et spéciale (cf. *infra* §356). Pour un domaine précis, le législateur multiplie la création d'institutions spécialisées à échelle géographique différente créant ainsi des « poupées russes institutionnelles » chargées d'assurer une coordination des politiques publiques sur l'ensemble du territoire national. Constitué d'associations communales, de fédérations départementales, de fédérations interdépartementales, de fédérations régionales, d'une fédération nationale et d'un office national, le droit de la chasse illustre fort bien le phénomène. Calque institutionnel, le droit de la pêche manifeste aussi cette tendance. Bien que ce soit sporadiquement<sup>206</sup>, le droit de l'environnement prévoit la possibilité d'une contractualisation entre ces différentes institutions. Ainsi, l'article L. 421-1 du code de l'environnement précise qu'une collaboration peut se faire par voie de conventions spécifiques entre l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la Fédération nationale des chasseurs

---

<sup>205</sup> Article L. 322-9 du code de l'environnement.

<sup>206</sup> En principe, le recours à la démarche contractuelle n'est pas utile pour coordonner les politiques publiques car les institutions à échelle géographique supérieure se chargent de la coordination des actions des institutions à échelle géographique inférieure. Cf. l'article L. 434-5 du code de l'environnement qui indique qu'« Une Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique regroupe les fédérations départementales et interdépartementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique pour assurer leur représentation au niveau national et coordonner leurs actions » ; l'article L. 434-4 du code de l'environnement qui précise que « les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique [...] coordonnent les actions des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique ».

et les fédérations départementales des chasseurs sur des questions relatives à leurs domaines d'action respectifs. La contractualisation s'opère également pour que les propriétaires et détenteurs des droits de pêche et des droits de chasse puissent déléguer aux institutions les obligations leur incombant<sup>207</sup>. À cette contractualisation volontaire, s'observe une contractualisation imposée, véritable police administrative sophistiquée.

**292. La contractualisation imposée : complément à la police administrative de protection de l'environnement.** La réglementation administrative étant inadaptée pour amender l'ordre public écologique, les polices administratives composent avec la contractualisation. De deux choses l'une, soit la contrainte se formalise par le contrat et le principe de liberté contractuelle s'évanouit, soit le contrat est la conséquence pratique incontournable de la contrainte.

**293. La contrainte formalisée par le contrat.** La première hypothèse s'observe dans plusieurs cas. Parmi les exemples significatifs, retenons celui des conventions obligatoires prévues par les articles L. 515-19-1 et suivants du code de l'environnement relatif à l'acquisition des biens situés dans des zones à risques du plan de prévention des risques technologiques. Est imposée la conclusion de trois conventions différentes entre l'État, les exploitants des installations à l'origine des risques et les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents ayant pour objectifs d'organiser respectivement le financement des mesures d'acquisition, les conditions d'aménagement et de gestion des terrains situés dans ces zones à risques et un programme de relogement des occupants des immeubles situés dans lesdites zones<sup>208</sup>. Dans un autre domaine, il est loisible d'évoquer les contrats d'achat de

---

<sup>207</sup> Article L. 428-21 du code de l'environnement : « A la demande des propriétaires et détenteurs de droit de chasse, une convention peut être passée entre eux et la fédération départementale des chasseurs dont ils sont membres pour que la garderie particulière de leurs terrains soit assurée par des agents de développement de cette fédération ».

Article L. 432-1 du code de l'environnement : « Tout propriétaire d'un droit de pêche, ou son ayant cause, est tenu de participer à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques. [...] Avec l'accord du propriétaire, cette obligation peut être prise en charge par une association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique ou par la fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique qui, en contrepartie, exerce gratuitement le droit de pêche pendant la durée de la prise en charge de cette obligation. Cette durée peut être fixée par convention ».

Article L. 437-13 du code de l'environnement : « Les gardes-pêche particuliers assermentés constatent par procès-verbaux les infractions aux dispositions du présent titre et des textes pris pour son application qui portent préjudice aux détenteurs de droits de pêche qui les emploient. [...] Sur les eaux n'appartenant pas au domaine public fluvial, à la demande des propriétaires et des détenteurs de droits de pêche, une convention peut être passée entre eux et la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique pour que la garderie particulière de leurs droits de pêche soit assurée par des agents de développement de cette fédération ».

<sup>208</sup> PH. BILLET, « Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement », in N. HERVÉ FOURNEREAU (ss-dir), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, pp. 104-106.

l'énergie renouvelable auprès des producteurs, obligation de service public qui incombe à EDF ou aux entreprises locales de distribution<sup>209</sup> afin de favoriser le développement des énergies renouvelables.

De même l'institution des filières « Responsabilité élargie du producteur » qui se multiplient en droit des déchets est topique de la création au niveau européen<sup>210</sup> d'un self-service qui implique en pratique le plus souvent un recours au contrat auprès d'éco-organismes encadrés par l'État.

**294. Le contrat : conséquence induite de la contrainte. Le cas des filières REP.**

La gestion des déchets est un domaine traditionnel d'intervention des collectivités territoriales agissant par le biais de la police administrative et du service public. L'augmentation et la diversification des flux de déchets des ménages rendent de plus en plus compliqués la collecte et le traitement de ces derniers par le service public. L'affirmation du principe du pollueur-payeur aidant, les producteurs des produits à l'origine des déchets ont été mis à contribution afin de faire peser les coûts de gestion des déchets sur les consommateurs et inciter les entreprises à fabriquer des écoproduits. L'article L. 541-10 du code de l'environnement dispose qu'*« En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent »*. Exemple topique de la création au niveau européen d'un self-service, les filières REP ne cessent de se multiplier. Celles-ci se déclinent diversement en fonction des flux de déchets<sup>211</sup> rendant l'analyse générale du système délicate. Si en théorie le choix est souvent libre entre l'instauration d'un système individuel de collecte et de traitement des déchets par les producteurs ou la mise en place collective des éco-organismes<sup>212</sup>, en pratique *« peu de produits présentent en fin de vie une valeur unitaire suffisante justifiant que les fabricants mettent en place des systèmes individuels de collecte et de valorisation »*<sup>213</sup> si bien que le regroupement en éco-organisme est quasi-systématique.

---

<sup>209</sup> L. 314-1 du code de l'énergie.

<sup>210</sup> P. THIEFFRY, J. RIGNAULT, K. BOUAOUA, « Le producteur responsable de la « fin de vie » de ses produits », *LPA* 2007, n°135, p. 12 ; P. THIEFFRY, « Le nouveau droit des déchets est arrivé : la responsabilité élargie du producteur est morte, vive la responsabilité élargie du producteur », *LPA* 2009, n°41, pp. 6-18.

<sup>211</sup> F. G. TREBULLE, « Quelles responsabilités pour quels producteurs ? », in P. THIEFFRY (ss-dir), *La responsabilité du fait des déchets*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », 2012, p. 84.

<sup>212</sup> Article L. 541-10, II, du code de l'environnement.

<sup>213</sup> P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2<sup>e</sup> éd, 2011, p. 434

L'apparition de ce nouvel acteur — l'éco-organisme — n'est pas sans troubler le paysage institutionnel existant. En instituant ce self-service, l'État renforce considérablement son rôle dans un domaine en principe à la charge des collectivités territoriales. Ainsi, il veille au respect des obligations qui sont imposées au producteur *via* divers outils et institutions : l'agrément, et le cahier des charges types, la création d'un censeur d'État en charge de contrôles financiers, la création d'une nouvelle police administrative spéciale REP à la charge du ministre. En conséquence, les collectivités territoriales se trouvent déchargées de certaines obligations en matière de service public d'élimination des déchets qui sont transférées aux éco-organismes<sup>214</sup>. On comprend dès lors qu'une coordination entre les nombreux acteurs de la filière soit nécessaire et implique le recours inévitable à la démarche contractuelle.

Pour observer ce processus induit de contractualisation, le focus doit être porté sur l'éco-organisme. Exemple type de forme d'« *économie mixte environnementale* »<sup>215</sup> et institution névralgique de la filière, elle concentre l'ensemble des relations contractuelles qui doivent être réalisées pour mener à bien les missions d'intérêt environnemental. Ainsi que le décrit le professeur G. J. MARTIN, l'éco-organisme entretient des rapports contractuels en amont de la filière et en aval<sup>216</sup>. En amont, il s'agit de contrats de droit privé permettant l'organisation et la structuration de la filière — qualifiées par l'auteur de contrats de droit économique<sup>217</sup> — entre des partenaires aux intérêts divergents<sup>218</sup>. En aval, les éco-organismes contractualisent avec les collectivités territoriales en charge de la collecte et du traitement des déchets ménagers afin d'assurer une coordination entre les prestations de service public d'élimination des déchets ménagers gérées par ces collectivités territoriales et celles gérées par les éco-organismes<sup>219</sup>. Ces derniers contractualisent en outre avec les opérateurs de traitement de déchets.

**295. La contractualisation : modalité de gestion administrative de l'environnement.** Parce qu'« *on comprend, cependant, que l'on ne transforme pas aisément une loi de police à base d'interdictions en un service public de gestion* »<sup>220</sup>, la contractualisation

<sup>214</sup> L. FONBAUSTIER, « Rôle et responsabilité(s) de l'État et des collectivités locales », in P. THIEFFRY (ss-dir), *La responsabilité du fait des déchets*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », 2012, p. 43.

<sup>215</sup> G. J. MARTIN, « L'éco-organisme : nature juridique et rapports avec les acteurs de la filière », in P. THIEFFRY (ss-dir), *La responsabilité du fait des déchets*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », 2012, p. 123.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> *Ibid*, p. 125.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

<sup>219</sup> Il peut s'agir de relations d'ordre financières, l'éco-organisme assurant un soutien financier aux collectivités territoriales qui gèrent la collecte des flux de déchets pour le compte de l'éco-organisme en déchetterie, par exemple. Cf notamment, l'exemple de la filière des déchets d'emballage, « *le cahier des charges annexé à l'agrément d'un organisme en application des articles R. 543-58 et R. 543-59 du code de l'environnement* » fixé par arrêté ministériel du 12 novembre 2014.

<sup>220</sup> J. DE MALAFOSSE, *L'eau qui endort*, Economica, 1989, p. 6.

permet d'assurer le relais de la police administrative de l'environnement. Elle prend des formes variées puisque la contractualisation oscille entre politique incitative de protection de l'environnement, car volontairement consentie et politique forcée de protection de l'environnement assimilable à une police administrative dissimulée. En tout état de cause, elle s'avère indispensable pour assurer une gestion administrative d'un patrimoine partagé car commun.

**296. Polices administratives spéciales et contractualisation : des outils complémentaires.** Ainsi que le relevait le professeur A. DE LAUBADÈRE, la reconnaissance de l'intérêt environnemental par la loi du 10 juillet 1976 a légitimé la création d'un régime juridique général « *combinant interdictions, autorisation préalable, réglementation, contrôle* »<sup>221</sup> afin de concilier protection de l'environnement et préservation des activités économiques. Le processus n'a fait que s'accroître et on cherche difficilement les domaines du droit de l'environnement qui ne seraient pas couverts par une police administrative spéciale. Et il ne donne guère de signe d'essoufflement comme en témoigne la création par la loi Grenelle II de nouvelles polices en matière de prévention des pollutions lumineuses<sup>222</sup> et de prévention des risques liés aux nanoparticules<sup>223</sup>.

Prérogatives de puissance publique efficaces pour prévenir une atteinte à l'ordre public écologique, ce florilège de polices administratives spéciales n'est cependant pas la panacée. Complet, car comprenant le plus souvent « réglementation environnementale » et « coercition administrative », les polices administratives de protection de l'environnement sont toutefois coûteuses, car elles nécessitent la mobilisation de nombreux gardiens de l'environnement pour être efficaces. Il n'est par ailleurs pas certain que les effectifs et moyens soient à la hauteur des ambitions<sup>224</sup>. En outre, se pose la question de l'acceptabilité sociale de la multiplication des atteintes faites aux droits et libertés au nom de l'intérêt général de la protection de l'environnement. Enfin, la norme de police, nécessaire, est inadéquate pour assurer une gestion active et dynamique de l'environnement. Face aux effets pervers de ce que certains ont pu

---

<sup>221</sup> A. DE LAUBADÈRE, « chronique générale de législation », *AJDA* 1976, p. 521.

<sup>222</sup> Article L. 583-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>223</sup> Article L. 523-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>224</sup> Comme le laisse sous-entendre le rapport présenté par M.-L. SIMONI ET AL relatif au « renforcement et à la structuration des polices de l'environnement » en date de février 2005. En citant les objectifs de la Stratégie Nationale pour le Développement Durable de 2003 il indique ceci : « *Partant du constat que "les politiques de précaution et de prévention ne prennent leur sens que si l'État se donne les moyens de les contrôler et de faire appliquer les réglementations sur lesquelles elles reposent"*, cet objectif fixe trois orientations fondamentales : - «renforcer les moyens de contrôle» (notamment en matière d'effectifs et de structures) ».

appeler « *la dérive, voire la folie réglementaire environnementale* »<sup>225</sup>, la puissance publique se doit de s'adapter. En est issu, parmi d'autres instruments, le développement du recours à la démarche contractuelle qui, sous l'apparence ou la réalité du volontarisme, prend le relais de la police administrative de l'environnement pour assurer une gestion concertée des biens environnementaux.

---

<sup>225</sup> M. FALCQUE, « Introduction générale », in M. FALCQUE, M. MASSENET (ss-dir), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997, p. 14.





## CONCLUSION DE CHAPITRE

**297. Des procédés de puissance publique manifestant la solidarité environnementale**<sup>226</sup>. Concrétisé par le couple droits de l'homme à l'environnement/devoirs de l'homme pour l'environnement, la solidarité environnementale suppose que l'ensemble des acteurs contribue à la préservation du patrimoine commun-environnement. Le solidarisme spontané de la part des individus n'étant jamais garanti<sup>227</sup>, il appartient en premier lieu à l'État de s'assurer que chacun veille « à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit »<sup>228</sup> et prenne « part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »<sup>229</sup>. Ainsi s'arroge-t-il le droit de limiter, au nom de l'intérêt environnemental, les droits et libertés des individus<sup>230</sup> au premier rang desquelles le droit de propriété, la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprendre<sup>231</sup>.

Parce que les charges induites au nom de la solidarité environnementale doivent être strictement nécessaires à la finalité d'intérêt environnemental, le droit de l'environnement est composé de procédés gradués de puissance publique afin de concilier les différents usages des biens environnementaux. Pour éviter une dépossession totale du droit de propriété, l'État instaure un réseau de servitudes administratives de protection de l'environnement sur les fonds à intérêt environnemental important. Véritable « *outil de prédilection du droit de l'environnement* »<sup>232</sup>, ce réseau de servitudes transforme le propriétaire en « *collaborateur [obligé] du service public de protection de l'environnement* »<sup>233</sup> moyennant indemnisation dès lors que la charge à supporter est jugée excessive. Droit de préemption et expropriation viennent en renfort. À ces prérogatives de puissance publique régulant les usages du sol, s'ajoute la

<sup>226</sup> Sur l'émergence du concept de solidarité environnementale et sa juridicité, cf. M. DEGUERGUE, « Solidarité et environnement », in M. HECQUARD-THÉRON (ss-dir), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, PUT, 2009, p. 337.

<sup>227</sup> J. ATTARD, « Le fondement solidariste du concept 'environnement-patrimoine commun' », *Rev. jur. env.*, 2003, n°2, p. 165 « On peut se montrer sceptique quant à l'existence d'un sentiment solidariste chez l'homme : celui-ci dépend de chaque individu, la plupart d'entre nous n'agissant, à notre avis, qu'en fonction de son intérêt propre sans se soucier de celui de la communauté dont il ferait partie ».

<sup>228</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>229</sup> Article 2 de la charte de l'environnement de 2004.

<sup>230</sup> J.-P. DUBOIS souligne ainsi que « En droit public, la solidarité est une discipline, ce n'est pas un choix volontaire (...) La mise en solidarité apparaît ainsi comme une action unilatérale...C'est bien la puissance publique qui est le constituant de la solidarité ». J.-P. DUBOIS, « rapport de synthèse », in J.-C. BEGUN, P. CHARLOT, Y. LAIDIE (ss-dir), *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005, p. 340.

<sup>231</sup> A. TOMADINI, *La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation*, Université de Bourgogne, 2014, spécifiquement, p. 210 et suivantes sur la liberté d'exploitation subordonnée aux autorisations administratives.

<sup>232</sup> V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 1994, p. 95.

<sup>233</sup> M. REMOND-GOUILLOU, « L'environnement, sagesse de la propriété », in M. FALCQUE, M. MASSENET (ss-dir), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997 p. 47.

police administrative de protection de l'environnement qui permet une régulation des activités économiques aux fins de protection de l'environnement. Elle constitue une véritable police patrimoniale qui ne se cantonne pas aux biens appartenant à l'administration, mais porte sur l'ensemble des biens environnementaux entendu comme biens publics mondiaux. En appui de cette dernière, la contractualisation vient réaliser une coordination entre personnes publiques et privées dans la mise en œuvre d'actions répondant aux obligations inhérentes à la solidarité environnementale.

## CONCLUSION DE TITRE

**298. Le concept d'environnement-patrimoine commun : spécificité de l'intérêt environnemental.** Le caractère très volontariste de la reconnaissance de l'intérêt environnemental oblige les gouvernants à mettre en œuvre des services publics environnementaux. Et la spécificité de ceux-ci tient aux caractéristiques particulières de l'intérêt environnemental. Ces particularités sont à rechercher dans la notion de « patrimoine commun » qui confère à l'activité d'intérêt général une dimension spatiale et temporelle particulière. « *La patrimonialité environnementale postule une solidarité à la fois spatiale et temporelle dans l'utilisation du patrimoine naturel* »<sup>1</sup> qui se traduit concrètement par une conciliation des usages des éléments environnementaux réalisée par les pouvoirs publics. Le caractère spatial de cette conciliation légitime en premier lieu une correction du droit de propriété du sol. Par-delà les propriétaires privés, les services publics environnementaux supposent l'élaboration d'un cadastre naturel aux fins de préservation des écosystèmes. Solidarité environnementale oblige, les propriétaires deviennent collaborateurs imposés de ces services publics. Cette solidarité ne peut se limiter au sol. Les espèces, l'air, l'eau doivent être l'objet d'une politique de protection et par conséquent la solidarité environnementale se propage pour corriger les activités économiques néfastes à l'environnement. « *Cette conciliation des intérêts en droit de l'environnement est concomitante à l'évolution de l'intérêt général* »<sup>2</sup>. Parce que « *l'intérêt général néo-moderne [...] n'est plus frontalement opposé aux intérêts privés* »<sup>3</sup>, les services publics environnementaux composent avec des lois et logiques du marché en conférant une valeur marchande aux éléments environnementaux dans le souci, toujours, d'assurer une meilleure protection des biens environnementaux. Là s'observe la création de marchés environnementaux. Derrière les mots, c'est de polices économiques environnementales dont il est question. Quels que soient les instruments utilisés, l'enjeu n'est autre que la préservation-transmission des services environnementaux, matérialisation de la notion de patrimoine commun appliquée à l'environnement. Ainsi, « *l'ordre juridique environnemental se lit comme un ordre social de régulation des rapports humains et un espace*

---

<sup>1</sup> M.-J. DEL REY, « La notion controversée de patrimoine commune », *D.* 2006, p. 388.

<sup>2</sup> J.-F. CALMETTE, « Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », *Rev. jur. env.* 2008, n°3, p. 268.

<sup>3</sup> G. CLAMOUR, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Nouvelle bibliothèque des thèses, Dalloz, 2006, p. 224.

*de diction du juste, notamment à travers la notion de développement durable »<sup>4</sup>. Ce dernier est par ailleurs un concept au service de la notion de patrimoine commun en inscrivant l'intérêt environnemental dans le temps afin que les générations futures reçoivent en héritage un monde viable. Au quotidien, cet horizon est tracé par le recours à la planification environnementale, composante et mode de gestion des services publics environnementaux.*

**299. Une spécificité de l'intérêt environnemental démontrée par les procédés de puissance publique.** La notion de service public appelle les procédés de puissance publique. Ainsi peut-on lire sous la plume de Gaston JEZE que « *L'idée du service public est intimement liée avec celle du procédé de droit public. Dire que, dans telle hypothèse, il y a service public, c'est dire que, pour donner satisfaction régulière et continue à telle catégorie de besoins d'intérêt général, les agents publics peuvent appliquer les procédés du droit public, c'est-à-dire un régime juridique spéciale* »<sup>5</sup>. Dès lors, la spécificité de l'intérêt environnemental doit conduire les personnes publiques à faire usage de procédés adaptés pour assurer la solidarité environnementale. Autrement dit, l'activité d'intérêt environnemental suppose le recours à des procédés spécifiques de puissance publique. Car, si tel est le cas de la notion de service public, tel devrait être le cas face à une catégorie spécifique de service public d'ordre matériel : les services publics environnementaux. Parce que le droit de l'environnement « *utilise l'existant, s'arroge des techniques et des concepts et des principes étrangers, se les approprie, les adapte, les dérive de leur sens traditionnel. Il prend, il saisit, il se nourrit en forgeant à sa mesure* »<sup>6</sup>, les procédés traditionnels de puissance publique sont accaparés par celui-ci qui les transforme pour sa propre cause : l'intérêt environnemental. Et effectivement, la correction des usages relatifs aux biens environnementaux s'effectue par le biais de mécanismes classiques plus ou moins attentatoires au droit de propriété — servitudes administratives, droits de préemption, expropriation pour cause d'utilité publique — et aux activités économiques — polices administratives, contractualisation — dont la finalité commune est la protection de l'environnement.

---

<sup>4</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n° 51, p. 26.

<sup>5</sup> G. JEZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. 2, 3<sup>e</sup> éd, réédition Dalloz, 2004, p. 2.

<sup>6</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 233.

## CONCLUSION DE PARTIE

**300. Le caractère objectif du droit de l'environnement et ses conséquences : les obligations de services publics environnementales.** Réfutant les concepts de souveraineté nationale et de personnification de l'État considérés comme arbitraires, car empreints de subjectivismes, Léon DUGUIT propose une théorie de l'État fondée sur l'objectivisme juridique qui trouvera en la notion de service public un puissant réceptacle. Selon lui, l'État dispose de la puissance publique uniquement et dans la mesure où elle lui permet de répondre aux besoins d'interdépendance sociale. Ainsi que l'affirme G. BIGOT, dans la théorie de l'État de Léon DUGUIT, « *L'État est limité par le droit objectif et cette limite lui est imposée de l'extérieur : l'État n'institue pas le social, il y participe en tant que puissance réglée par un droit exogène. L'État a en effet des devoirs au nom de la solidarité sociale, cette loi objective. Et si l'État est bien titulaire de droits, ce ne sont pas ceux qu'il crée comme le veut la théorie de la personnalité publique, mais ceux que lui accorde la loi, elle-même conditionnée par la réalité sociale qu'elle ne fait que reconnaître* »<sup>1</sup>. Il en est de même pour les services publics environnementaux. La montée en puissance du droit de l'environnement s'est faite en réaction à une dégradation intensive des biens environnementaux. Après s'être affirmé de façon dissimulée au gré de la prise de conscience sociale de la nécessité de protéger l'environnement, l'intérêt environnemental apparaît explicitement dans l'édifice normatif français avec la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1976 et n'aura de cesse d'être réaffirmé par le législateur avant d'acquérir une valeur constitutionnelle. La force de cette loi objective oblige les gouvernants à mettre en place des services publics de protection de l'environnement. En témoigne le développement des droits de l'homme à un environnement sain, canal individualiste de soumission des personnes publiques à leurs propres obligations. Grâce à la pugnacité du juge de la Cour européenne des droits de l'homme émerge un socle minimum d'obligations à la charge des personnes publiques et constitutives d'un ordre public écologique. Fondement de l'action des personnes publiques, l'intérêt environnemental est aussi critère central d'identification des services publics environnementaux en droit positif.

**301. La protection de l'environnement : délimitation matérielle et finaliste des services publics environnementaux.** À l'indéfinissable notion d'intérêt général — les besoins des individus étant évolutifs, fluctuants et contingents — contraste l'intérêt environnemental.

---

<sup>1</sup> G. BIGOT, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA* 2008, p. 1.

Sous ensemble de l'intérêt général, l'intérêt environnemental a un champ d'application limité : la réglementation portant sur les éléments environnementaux. Il invite, en droit, à rechercher les consécutions de service public principalement dans le corpus juridique relatif à l'environnement : le code de l'environnement et ses réglementations périphériques (code forestier, code de l'urbanisme, code de l'énergie... etc.). L'intérêt environnemental est aussi but de l'activité administrative. L'identification des services publics environnementaux doit se faire en cherchant, au sein de ce vaste champ d'application, les services publics qui ont pour finalité principale la protection de l'environnement. Établir un critère de détermination de ces derniers s'avère impossible. On pressent cependant que parmi certains services publics entendus *lato sensu*, des missions ont une connotation environnementale plus marquée que d'autres. Ainsi peut-on exclure sans grande difficulté, parmi d'autres, le service public de l'énergie dont la définition législative ne dit mot de l'intérêt environnemental alors que certaines activités exclues de ce dernier — comme les obligations de service public liées à l'achat d'énergie renouvelable — peuvent y figurer.

**302. Une identification insuffisante des services publics environnementaux.** En tout état de cause, le croisement entre les consécutions textuelles et jurisprudentielles du service public et l'intérêt environnemental donne un bel aperçu de la notion de service public en droit de l'environnement. Celui-ci reste incomplet, car le législateur fait rarement référence au service public alors que de son côté, « *le juge n'utilise le mot service public que comme une étape dans son raisonnement et non comme sa [parce que] c'est pour lui un mot de passe vers la solution recherchée* »<sup>2</sup>. Dès lors, la jurisprudence met en avant les cas difficiles (personnes privées) et/ou de faible ancrage social pour taire volontiers les nombreuses activités assurées par les personnes publiques et présumées comme services publics. De son côté, le législateur évoque la notion de service public pour ne citer que les missions de l'administration ancrées dans la solidarité sociale (déchets, eau). Toutefois, la jurisprudence par sa constance peut jouer son rôle de laboratoire des faits sociaux (chasse, pêche) et conduire à la reconnaissance des missions de services publics par le législateur. En son cœur, les services publics de protection de l'environnement se composent des nombreuses activités assurées par les personnes publiques, en sa périphérie des activités assurées par les personnes privées pour lesquels le juge a accepté d'apposer le label.

---

<sup>2</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA* 1982, p. 429.

**303. L'intérêt environnemental : critère ontologique des services publics environnementaux.** Réduire l'analyse du droit du service public à un domaine d'action de l'administration prend tout son sens lorsque ce domaine présente des spécificités dignes d'intérêt. La finalité environnementale qui anime les services publics environnementaux en est une. Et on se doit de l'observer à la lumière du concept de patrimoine commun qui vient enrichir, et non concurrencer, l'intérêt environnemental. Reconnu comme patrimoine commun de la nation, les éléments environnementaux se transforment en biens environnementaux qu'il convient de protéger afin de les transmettre aux générations futures. Il en va de la préservation de l'équilibre écologique dans le temps, finalité capitale du droit de l'environnement prônant un « *équilibre de conciliation des usages de la nature* »<sup>3</sup>. Partant de là, les personnes publiques viennent opérer des limitations du droit de propriété du sol et des activités économiques afin de les rendre compatibles avec les missions de protection de l'environnement. Ces limitations s'inscrivent dans le temps, condition *sine qua non* de la notion de patrimoine qui suppose une transmission de cet héritage aux générations futures. Par la force des choses, cet héritage n'est pas abstrait et il se matérialise sous l'appellation des « services environnementaux », obligation vitale dont la responsabilité première incombe aux gouvernants. Là apparaissent distinctement « *les activités de plus grand service* »<sup>4</sup> rendues à la population. « *Le bien patrimonialisé est donc comme transfiguré : bien qu'appartenant encore au monde des choses ordinaires et restant le plus souvent susceptible d'appropriation, il est mis désormais sous la protection d'un intérêt supérieur, qui en finalise le régime juridique* »<sup>5</sup>. Ce finalisme conforte l'existence d'une catégorie spécifique de service public — le service public environnemental — en créant des procédés de puissance publique aptes à assurer une préservation patrimoniale des biens environnementaux.

**304. La spécificité de l'intérêt environnemental dévoilée par ces procédés de puissance publique.** La consécration de l'intérêt environnemental en droit, parce qu'elle légitime l'action des personnes publiques, autorise ces dernières à faire usage de procédés limitant les droits et libertés des particuliers. Ainsi que l'affirme JEZE, « *toutes les fois qu'on est en présence d'un service public proprement dit, on constate l'existence de règles juridiques*

---

<sup>3</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Vub Press-Bruylant, 1999, p. 365 et suivantes. L'auteur traite de l'équilibre biologique, concept au champ d'application moins vaste que celui de l'équilibre écologique mais pour lequel les développements de l'auteur sont à notre sens transposables à celui d'équilibre écologique.

<sup>4</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd, 2001, n°753 et suivants, p. 582-587.

<sup>5</sup> F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Ed. La découverte, 2003, p. 333.



*spéciales [...] ces règles juridiques spéciales, ces théories juridiques spéciales, les procédés du droit public se ramènent à cette idée essentielle : l'intérêt particulier doit s'incliner devant l'intérêt général »*<sup>6</sup>. La notion de service public appliquée au droit de l'environnement s'observe aussi par les procédés de puissance publique permettant une régulation de l'usage des biens environnementaux. On y retrouve pleinement la spécificité « patrimoniale » de l'intérêt environnemental. Les services publics environnementaux s'exécutent par l'usage d'outils réglementaires de limitation du droit de propriété — les servitudes administratives de protection de l'environnement — et des activités économiques — les polices administratives de protection de l'environnement. Véritable régime juridique du « patrimoine commun-environnement », le service public appliqué aux biens environnementaux n'est semblable à aucun autre. Il acquiert sa spécificité *via* le critère d'intérêt environnemental, critère fondateur, identifiant et ontologique de cette catégorie matérielle de service public. Toutefois, « *les règles spéciales du régime administratif étant considérées comme justifiées par les besoins des services publics* »<sup>7</sup>, la démonstration de cette catégorie matérielle de service public serait inachevée si on ne trouvait quelques particularismes au sein de son régime juridique.

---

<sup>6</sup> G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. 2, 3<sup>e</sup> éd, réédition Dalloz, 2004, p. 2-3.

<sup>7</sup> A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 1957, p. 39-40.

## PARTIE II : LES RÈGLES SPÉCIFIQUES DU SERVICE D'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL

**305. Ne pas faire fi du cadre juridique : le droit *du* service public.** Il existe dans une certaine mesure un droit *du* service public qui n'est autre qu'« *un ensemble de règles juridiques ordonnées autour d'un concept univoque de service public* »<sup>1</sup> se distinguant du droit des services publics, droit qui « *en révèle des fragmentations, s'attachant à énumérer les différents domaines où le droit du service public trouve à s'appliquer suivant des aménagements spécifiques* »<sup>2</sup>. Si l'étude proposée participe au droit des services publics en s'évertuant à relever les aménagements spécifiques du droit *du* service public générés par le domaine de la protection de l'environnement, c'est d'abord et toujours par référence aux règles dégagées par le droit *du* service public. Sans quoi, il pourrait être aisé de faire une analyse des règles juridiques spécifiques service public par service public en matière environnementale, car « *il ne serait pas exagéré de dire que chaque service public possède son propre régime* »<sup>3</sup>. Par-delà l'approche sectorielle — le domaine de la protection de l'environnement —, l'étude entend donc adopter une approche syncrétique établissant un regroupement des services publics environnementaux autour de règles communes. Celles-là mêmes qui forment le droit *du* service public adapté à la spécificité de l'intérêt environnemental. En somme, le droit *du* service public environnemental. Ainsi il convient de démontrer que « *cette diversité de régime est engendrée par la nécessaire adaptation des services publics aux variations de l'intérêt général* »<sup>4</sup>. L'intérêt environnemental est suffisamment spécifique pour altérer les règles communes *du* service public.

**306. L'organisation des services publics environnementaux.** L'organisation des services publics est une dénomination large qui regroupe les modalités de création et d'administration des services publics. On distingue les conditions de création des services publics par l'État et ses établissements publics et celles par les collectivités locales<sup>5</sup>. Transversal, le domaine de la protection de l'environnement ne se réduit à aucune des deux

---

<sup>1</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrétien, coll « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd, 2011, p. 17.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll « Manuel », 2<sup>e</sup> éd, 2015, n°265, p. 149.

<sup>4</sup> *Mutatis mutandis* : *Ibid*, n°266, p. 150.

<sup>5</sup> Cf. notamment P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 7<sup>e</sup> éd, 2012, p. 219 et suivantes.

classifications. C'est pourquoi le parti pris est celui consistant à présenter le processus de création des services publics environnementaux à partir de l'intérêt environnemental. Il s'agira de montrer comment les gouvernants identifient tel besoin de protection de tel bien environnemental et comment débute l'organisation des services publics environnementaux. Ensuite, l'organisation suppose une administration des services publics qui renvoie les auteurs de manuels à l'étude des modes de gestion des services publics — régie, établissement public, contrats entre personnes publiques, délégation de service public. En matière environnementale, certaines tendances s'observent. L'administration des services publics environnementaux est spécialisée. Eau, milieu aquatique et marin, air, espaces naturels, espèces, déchets... pour chaque élément environnemental correspondent des institutions spécifiques, reflet de la spécificité des besoins de protection applicables aux biens environnementaux. Ces tendances organisationnelles sont animées directement par la finalité d'intérêt environnemental. Ainsi que le précisent G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI, « *l'organisation ne s'attache pas exclusivement aux aspects matériels de l'activité considérée, elle est fondamentalement liée à la notion même de celle-ci, privilégiant ainsi la notion fonctionnelle du service public* »<sup>6</sup>. C'est donc à travers l'étude de la fonction de protection de l'environnement que l'organisation des services publics environnementaux dévoile ses spécificités (titre I).

**307. La gestion des services publics environnementaux.** On sait que tout service public doit répondre à des règles communes de fonctionnement — les fameuses « lois du service public » ou « lois de Rolland »<sup>7</sup> — parce que ces règles communes répondent à un objectif précis : garantir que le besoin social élevé au rang de service public par les gouvernants sera bien assuré. Les liens entre l'activité d'intérêt général et les règles communes de fonctionnement sont inextricables. « *Dans la mesure où le service public se définit principalement par l'activité, c'est à cette activité que se reporte cet ensemble de principes — ensemble qui en fin de compte traduit la nature intrinsèque du service public* »<sup>8</sup>. Aussi, ces lois du service public « *constituent le cœur du système, l'armature du service public, sa légitimité même : elles imposent à l'administration qu'elle réponde effectivement aux besoins collectifs* »<sup>9</sup>. La place centrale de l'intérêt général dans la détermination du régime juridique

---

<sup>6</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrétien, coll « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd, 2011, p. 143.

<sup>7</sup> L. BÉZIE, « Louis Rolland, théoricien oublié du service public », *RDP* 2006, p. 847.

<sup>8</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrétien, coll « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd, 2011, p. 545.

<sup>9</sup> P.-L. FRIER, J. PETIT, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, coll. « Domat public, » 7<sup>e</sup> éd, 2012, n°431, p. 263.

suppose par analogie que les règles communes de fonctionnement soient adaptées à la spécificité de l'intérêt environnemental. Dans son versant « spatial » et « temporel », l'intérêt environnemental suppose l'adaptation des lois de Rolland aux lois écologiques. Les spécificités de gestion des services publics environnementaux ne s'arrêtent pas là. Parce que l'environnement-patrimoine commun suppose que chacun est usager et acteur des services publics environnementaux, le coût de réalisation de ces derniers doit être supporté au regard de la responsabilité de chacun dans la dégradation des biens environnementaux. Plus particulièrement, l'examen des services publics environnementaux par le prisme du principe du pollueur-payeur suggère un paradigme original de financement des services publics environnementaux substituable à la logique SPIC/SPA. Au final, l'intérêt environnemental oriente les règles de gestion du service public aux fins de les adapter à sa propre cause. (Titre II).

**PLAN DE LA PARTIE :**

- **Titre I** : L'organisation des services publics environnementaux
- **Titre II** : La gestion des services publics environnementaux



## TITRE I : L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**308. Le besoin de protection de l'environnement : entre objectivisme et subjectivisme.** « *La création d'un service public est l'aboutissement d'un processus débutant avec le constat, par la collectivité publique de l'existence d'un besoin correspondant à une fin d'intérêt général* »<sup>1</sup>. Selon que l'on opte pour le point de vue de Léon DUGUIT ou de Gaston JÈZE, ce constat est tantôt objectif — ce que recommande l'interdépendance sociale ou la loi sociale — tantôt subjectif — l'intention des gouvernants. Le droit de l'environnement est apte à réconcilier ces deux membres de l'école du service public. En effet, en premier lieu, la manifestation du besoin, en droit de l'environnement, prend forme avec l'expertise scientifique. Or on peut se demander avec le professeur R. ROMI « *Quelle base apparemment plus "objective", pour estimer les limites à poser à la mainmise de l'homme sur la nature et sur l'espace, qui dépend pour une large part des outils inventés par la science, que de s'en remettre aux données fournies par elle ?* »<sup>2</sup>.

Nonobstant les critiques formulées par le même auteur sur la réelle objectivité de la science, l'interdépendance sociale prend naissance en droit de l'environnement avec les enseignements issus de la science écologique. Et on retrouve la science écologique comme composante pleine et entière de la norme juridique environnementale, car « *il n'est ainsi pas de pans du droit de l'environnement qui ne soient truffés de dispositions à vocation écologique* »<sup>3</sup>. L'acte de création des services publics environnementaux résulte nécessairement d'un besoin de protection dévoilé par cette réalité objective qu'est la science écologique. Dans ce processus, le droit — science sociale — a son mot à dire afin de réaliser cette « *construction sociale de la réalité* »<sup>4</sup>. À la réalité objective succède par conséquent un jugement de valeur laissant aux gouvernants une latitude certaine dans la création des services publics environnementaux. Le tout conduisant à « *une articulation finalisée de la raison et du jugement* »<sup>5</sup> à la base du processus de création des services publics environnementaux (chapitre I).

---

<sup>1</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, 2<sup>e</sup> éd, 2007, p. 252.

<sup>2</sup> R. ROMI, « Science et droit de l'environnement : la quadrature du cercle », *AJDA* 1991, p. 432.

<sup>3</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Vub Press-Bruylant, 1999, p. 52-53.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 55.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 49.

**309. La théorie de l'institution environnementale.** Cette « *alliance de la science et du droit* »<sup>6</sup> impacte aussi l'administration des biens environnementaux. La retranscription du réel écologique en droit suppose une protection des éléments environnementaux pris séparément ainsi que dans leur ensemble. Cette retranscription conduit à créer un « *vitalisme social* »<sup>7</sup> que la théorie de l'institution développée par le Doyen HAURIOU permet d'éclairer. Si selon ce dernier, « *une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes* »<sup>8</sup>, on note que les proclamations d'intérêt général relatives aux éléments environnementaux — eau, air, espèces, écosystèmes... — conduisent à la création d'une administration spécialisée par secteur environnemental. Cette administration est matérialisée le plus souvent par la formule de l'établissement public, personne publique en charge de fédérer les différents acteurs *via* l'élaboration d'un plan autour duquel gravitent une multitude d'organes. Il s'ensuit un constat clair : l'administration des services publics environnementaux est éclatée. Cependant, les lois écologiques supposent une interdépendance qui se transpose difficilement en droit en raison notamment du cardinal principe d'indépendance des législations. Ainsi et par divers moyens, on observe qu'une coordination entre ces « idées d'œuvre » se réalise pour permettre une coadministration de l'environnement indispensable pour répondre au maintien de l'équilibre écologique. La description de ce processus nous donne une vision fonctionnelle de l'administration des services publics environnementaux (chapitre II).

**PLAN DU TITRE :**

- **Chapitre I :** Un processus original de création des services publics environnementaux
- **Chapitre II :** Une coadministration fonctionnelle des services publics environnementaux

---

<sup>6</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n° 30, p. 15.

<sup>7</sup> J. -A. MAZÈRES, « Le vitalisme social de Maurice Hauriou (ou le sous-titre oublié) », in C. ALONSO, A. DURANTHON, J. SMITZ (ss-dir) *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : Quel(s) héritage(s)*, PUAM, 2015, p. 229.

<sup>8</sup> M. HAURIOU, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, 1933, p. 96

## CHAPITRE I : UN PROCESSUS ORIGINAL DE CRÉATION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**310. La création des services publics environnementaux passée au crible des compétences des personnes publiques.** Au commencement, il y a la compétence. Si « *ce sont les pouvoirs publics qui décident qu'à tel moment, tel besoin public, doit être satisfait par ce procédé et donner lieu à la création d'un service public* »<sup>1</sup>, la multiplicité des acteurs dans un État unitaire décentralisé impose une coordination de leurs interventions. Dès lors, la création des services publics est répartie entre les personnes publiques en fonction des compétences dévolues à chacune d'elle ce qui explique pour beaucoup que l'on distingue les services publics constitutionnels<sup>2</sup> prévus par la Constitution et à la charge de l'État ; les services publics nationaux<sup>3</sup> créés discrétionnairement par le législateur ou le pouvoir réglementaire sur l'ensemble du territoire national et à la charge de l'État ; et les services publics locaux<sup>4</sup> créés par les collectivités territoriales de façon obligatoire ou facultative en vertu d'un transfert de compétence ou plus généralement au regard d'un intérêt public local. À ces trois classifications répondent des règles spécifiques relatives à leurs créations — autorité compétente, création obligatoire ou facultative...

Or le service public environnemental entre difficilement dans ce cadre. Certes, avec la notion de patrimoine commun, « *principe par essence centralisateur et de nature à écarter les pouvoirs locaux de la fabrication des normes régissant l'environnement* »<sup>5</sup>, il est possible de distinguer la protection de l'environnement — entendu *stricto sensu* comme la réglementation — incombant principalement à l'État de la gestion de l'environnement incombant principalement aux collectivités territoriales<sup>6</sup>. Mais si le caractère de patrimoine-commun attribué à l'environnement implique que soit tracé de façon ascendante les grandes lignes de la protection de l'environnement — suggestion renforcée par l'insertion à l'article 34 de la Constitution de « *la préservation de l'environnement* » au rang des principes fondamentaux

---

<sup>1</sup> A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, tome 1, LGDJ, 8<sup>e</sup> éd, p. 616.

<sup>2</sup> Sur le sujet cf. les études de fond suivantes : P. ESPLUGAS, *Conseil constitutionnel et service public*, LGDJ, coll « Bibliothèque Constitutionnelle et de science politique », Paris, 1994 ; R. DE BELLESCIZE, *Les services publics constitutionnels*, LGDJ, coll. « BDP », 2005, t. 244 ainsi que l'article suivant : L. FAVOREU, « Service public et Constitution », *AJDA* 1997, p. 16.

<sup>3</sup> G. DRAGO, « service public national et services publics constitutionnels », *JCP A* 2007, n°16, 2099.

<sup>4</sup> J. -F. LACHAUME, *Service public local. Définition*, J.-Cl. Collectivités territoriales, Fasc. 730.

<sup>5</sup> Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », in *Confluences*, Mél. J. MORAND-DEVILLER, Montchrestien, 2008, p. 874.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 867.



relevant de la compétence du législateur (cf. *supra* §68) — il suppose en outre une cogestion des biens environnementaux à laquelle fait écho le devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement reconnu par l'article 2 de la charte de l'environnement. Ainsi le domaine environnemental n'entre pas dans les canons classiques du droit de la décentralisation — intérêts nationaux et intérêts locaux — mais propose une décentralisation territoriale particulière<sup>7</sup> (cf. *infra* chapitre II) rendant inopérantes les classifications traditionnelles entre services publics nationaux et services publics locaux. C'est pourquoi il s'avère peu utile de raisonner en termes de compétences. Plus fructueux est de penser le territoire en termes écologiques pour constater que la création des services publics environnementaux est principalement une réaction à la formalisation de besoins de protection de certaines parties du territoire au regard des enjeux écologiques qui s'y trouvent. Le processus de création poursuit trois étapes : connaissance/ protection et surveillance/ gestion. Ainsi la formalisation de l'intérêt environnemental est fortement aidée par la science écologique qui procède à un état des lieux environnemental du territoire. (section I). Cette étape préalable est prise en compte par le droit qui assure une protection/surveillance des biens environnementaux le nécessitant dans l'attente de la création d'une planification prospective, point de départ des services publics environnementaux (section II).

**PLAN DE SECTION :**

- **Section I** : L'état des lieux environnemental : étape préalable à la création matérielle des services publics environnementaux
- **Section II** : La planification : acte de matérialité essentielle des services publics environnementaux

---

<sup>7</sup> Il s'agit d'une « *conception organique du territoire, juridiquement instituée, où fusionnent l'intérêt national et les divers intérêts locaux pour créer un intérêt territorial* ». P. JANIN, « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », *AJDA* 2007, p. 1445.

## SECTION I : L'ÉTAT DES LIEUX ENVIRONNEMENTAL : ÉTAPE PRÉALABLE À LA CRÉATION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**311. Les services publics de l'expertise scientifique.** En droit de l'environnement, « *la science surdétermine les faits* »<sup>8</sup> pour permettre « *une connaissance utile juridiquement qui participe [...] à une construction sociale* »<sup>9</sup>. Par conséquent, elle irrigue l'ensemble du droit de l'environnement, à tous les stades du processus décisionnel, par le biais de l'expertise, « *processus d'intégration des lumières de la science dans le droit* »<sup>10</sup>. Sa présence se manifeste selon des formes variables allant de l'institutionnalisation de l'expertise à la simple sollicitation d'experts dans le cadre notamment des nombreux avis consultatifs (cf. *infra* §395). En fonction des domaines et donc de la place importante de l'expertise dans le processus décisionnel, il existe à des degrés variables des services publics de l'expertise scientifique.

Des exemples ? Capitale pour permettre l'application du principe de précaution, l'expertise est instituée. L'article 5 de la Charte constitutionnelle est à cet égard limpide — « *Les autorités publiques veillent [...] à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques* » — et la création du Haut Conseil des biotechnologies<sup>11</sup> dans le domaine hautement technique des organismes génétiquement modifiés en atteste. Tout aussi capitale pour la mise en œuvre du principe de prévention, l'expertise scientifique est souvent déléguée à une personne privée — l'exemple topique de l'étude d'impact<sup>12</sup> ou du dossier ICPE — sous le contrôle de la personne publique qui crée pour ce faire des services spécialisés — agents des DREAL. En soi, l'expertise scientifique est constitutive de plusieurs services publics visant à éclairer le droit par les connaissances scientifiques. Cet éclairage est au commencement des politiques publiques environnementales. Pas de gestion dynamique des biens environnementaux sans état des lieux préalable de la situation. La connaissance scientifique s'exprime alors par un inventoriage tant des écosystèmes (§1) que des sources potentielles de pollutions, risques et nuisances (§2).

---

<sup>8</sup> É. NAIM-GESBERT, « Droit, expertise et société du risque », *RDV* 2007, n°1, p. 33.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> A. POMADE (ss-dir), *L'expertise du Haut Conseil des biotechnologies : un facilitateur de dialogue sciences/société ?*, Sté de législation comparée, mai 2014 ; R. HANICOTTE, Le haut conseil des biotechnologies : l'expert, le bon grain et l'ivraie, *AJDA* 2009, p. 1411.

<sup>12</sup> Qualifiée par le professeur É. NAIM-GESBERT de « *juridicisation légitimante de l'expertise scientifique du droit de l'environnement* » in *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Vub Press-Bruylant, 1999, p. 591.

## §1. L'INVENTAIRE DES ÉCOSYSTÈMES

**312. L'inventaire des écosystèmes : révélateur du besoin de protection juridique des biens environnementaux.** Inventorier les écosystèmes a pour vocation d'informer les personnes publiques de la richesse écologique de certains territoires. L'inventoriage n'est pas neutre. L'appellation non officielle d'inventaire des « *zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique* » est topique d'une recherche scientifique des territoires « *d'intérêt écologique* » dont l'importance doit susciter un régime juridique de protection au nom de l'intérêt général. À ce titre, il est le document de référence en matière d'inventoriage des écosystèmes<sup>13</sup> (A). Il n'épuise pas, loin s'en faut, l'étendue de la matière et l'on trouve au fondement des mécanismes juridiques de protection des écosystèmes — parc national, réserve naturelle, etc... — des inventaires spécifiques composant le processus de décision de recourir auxdits mécanismes (B).

### A. LE DOCUMENT-RÉFÉRENCE : L'INVENTAIRE DU PATRIMOINE NATUREL

**313. Historique de la juridicisation d'un outil de connaissance *ad hoc* : Les Z.N.I.E.F.F.<sup>14</sup>.** L'idée qu'il est nécessaire de recenser les ressources naturelles en France se matérialise par la création au début des années 1970 de la première tentative d'inventaire général dénommé « *pré-inventaire des richesses naturelles de la France* » suivi par des inventaires thématiques tels que celui des tourbières en 1981 et celui des vases et prés salés en 1983 avant que le ministère de l'Environnement décide de lancer l'inventaire Z.N.I.E.F.F. le 30 avril 1982 à l'occasion d'une réunion du Conseil national pour la protection de la nature<sup>15</sup>. Il en confie la tâche au Muséum d'histoire naturelle. S'institue, en dehors des textes, une pratique administrative sans portée juridique matérialisée par une convention entre l'État et le Muséum d'histoire naturelle fixant les modalités de leur collaboration<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Historiquement on doit, une fois n'est pas coutume, au droit forestier d'avoir fait œuvre de précurseur en la matière. Cf. J. FROMAGEAU, *Les inventaires, un instrument au service de la protection de l'environnement et du patrimoine*, colloque SFDE, Lyon III, 9 octobre 1997. Le procédé d'inventaire de la forêt demeure aujourd'hui. Il est même institutionnalisé puisque l'on peut citer l'établissement public administratif « Inventaire forestier national » prévu aux articles L. 151-1 et suivants du code forestier.

<sup>14</sup> C. CANS, *Inventaire du patrimoine naturel. Inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)*, Fasc.n°3522, J.-Cl. Envir. n°19-31.

<sup>15</sup> MME. DESCHAMPS, « L'inventaire du patrimoine naturel », *Rev. jur. env.* 1990, n°4, p. 573.

<sup>16</sup> L. LE CORRE, A. NOURI, « Un inventaire du patrimoine naturel : Les Z.N.I.E.F.F. », *Rev. jur. env.* 1996, n°4, p. 389.

Son entrée dans la sphère juridique se fait en premier par l'intermédiaire de deux circulaires. La première, d'ordre sectoriel, est la circulaire interministérielle n°89-56 du 10 octobre 1989 *relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux* (BO min. Env., n°34, 10 déc. 1989) qui fait le lien entre l'inventaire Z.N.I.E.F.F. et la procédure de classement en « *espace naturel remarquable* » prévue par les articles L. 121-23 et suivants du code de l'urbanisme. La seconde, de portée générale, est la circulaire n°91-71 du 14 mai 1991 du ministre de l'Environnement relative aux ZNIEFF (non publiée).

Cet instrument scientifique sort réellement de la clandestinité avec la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 *relative à la protection et à la mise en valeur des paysages* qui dispose en son article 23 que « *L'État peut décider l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique* » qui « *sont étudiés sous la responsabilité scientifique du muséum national d'histoire naturelle* ». Trouvant sa place dans le code de l'environnement à l'article L. 411-5, cette disposition fera l'objet d'une réécriture complète avec l'article 109-N, III de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* qui définit plus précisément le champ matériel et géographique de l'inventaire — l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin — tout en étendant les richesses visées par l'inventaire — écologiques floristiques et faunistiques mais aussi géologiques, minéralogiques et paléontologiques. Enfin, l'article 7 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* élargit la liste des partenaires à cet inventaire en y intégrant les maîtres d'ouvrage qui doivent verser leurs données brutes de biodiversité acquises lors des études d'évaluation préalable, les associations naturalistes et les fédérations de chasseurs et de pêcheurs<sup>17</sup>. Expertise scientifique, l'inventaire ZNIEFF surgit dans le droit et acquiert *a minima* un statut législatif ; au mieux, un statut constitutionnel<sup>18</sup>. Rencontre prolixie entre la science et le droit, l'inventaire ZNIEFF est juridicisation de l'intérêt écologique.

**314. La détermination scientifique de l'intérêt écologique, faunistique et floristique.** La juridicisation de l'inventaire Z.N.I.E.F.F ne lui confère pas de portée juridique en tant que telle. La circulaire n°91-71 *relative aux Z.N.I.E.F.F* est explicite sur ce point : « *L'inventaire ZNIEFF est un outil de connaissance. Il n'a donc pas, en lui-même, de valeur juridique directe* ». La jurisprudence confirme ce point de vue. Ainsi, la Cour Administrative

---

<sup>17</sup> La loi modifie l'architecture du code de l'environnement en créant une section spécifique consacrée à l'inventaire : « Section 1 A Inventaire du patrimoine naturel » prenant place au début du chapitre 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup> du livre IV du code de l'environnement.

<sup>18</sup> L. MILLET, « L'ancrage constitutionnel des Z.N.I.E.F.F. » *Dr. env.* 2011, n°196, p. 356.

d'Appel de Lyon a pu décider dans un arrêt du 31 décembre 1996, *Association d'information et de défense de l'environnement*, req. n°93LY01323 que « la délimitation d'une ZNIEFF est dénué de portée réglementaire, mais n'en traduit pas moins l'intérêt écologique que présentent les terrains litigieux ».

Outil d'« enregistrement juridique »<sup>19</sup> de l'intérêt écologique, l'inventaire ZNIEFF « se définit par l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique »<sup>20</sup>. Il comprend deux catégories de zones : la ZNIEFF de type I portant sur des « secteurs d'une superficie en général limitée, caractérisés par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux, rares, remarquables, ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional »<sup>21</sup> et la ZNIEFF de type II portant sur des « grands ensembles naturels (massif forestier, vallée, plateau, estuaire...) riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes »<sup>22</sup>.

Le classement dans l'une ou l'autre des deux catégories ne peut se faire que si la zone présente un intérêt écologique. Ce critère déterminant est apprécié strictement du point de vue scientifique. Il s'agit, selon le « guide méthodologique pour la modernisation de l'Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêts écologiques, faunistiques et floristiques continentales » réalisé par le service du Patrimoine Naturel du Muséum national d'histoire naturelle de faire en sorte que l'identification d'une ZNIEFF trouve « sa justification dans la présence d'espèces de faune et de flore ou de milieux rares ou remarquables dits “ déterminants ” (condition sine qua non), et éventuellement d'un ou plusieurs écosystèmes déterminants (qui permettent une meilleure définition du contour de la zone) »<sup>23</sup>. Par distinction d'avec le critère d'« intérêt fonctionnel »<sup>24</sup>, critère où la zone vise à « assurer un rôle de toute première importance dans le fonctionnement de l'environnement naturel dans lequel elle se trouve »<sup>25</sup>, l'identification d'une ZNIEFF doit bénéficier « d'un intérêt patrimonial »<sup>26</sup>. Dès lors, bien qu'important, le critère d'intérêt fonctionnel est à lui seul insuffisant pour autoriser le classement en ZNIEFF.

---

<sup>19</sup> L. LE CORRE, A. NOURI, « Un inventaire du patrimoine naturel : Les Z.N.I.E.F.F. », *Rev. jur. env.* 1996, n°4, p. 389

<sup>20</sup> Circulaire n°91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, point I.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> L. ELISSALDE-VIDEMENT, A. HORELLOU, *Guide méthodologique pour la modernisation de l'Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêts Ecologiques Faunistiques et Floristiques (ZNIEFF) continentales*, Service Patrimoine Naturel, 2007, p. 25.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Les autres intérêts complémentaires — paysage remarquable, patrimoine géologique ou historique — aussi. L'inventaire ZNIEFF est donc clairement un « *zonage de savoir* » en tant qu'il relève les zones d'intérêt écologiques au niveau national selon des méthodes scientifiques. Les conséquences qu'en déduisent les pouvoirs publics en font aussi un « *zonage de pouvoir* »<sup>27</sup>.

**315. Un inventaire finalisé : révéler l'intérêt écologique, faunistique et floristique aux décideurs publics.** L'inventaire ZNIEFF est le point de rencontre entre l'intérêt écologique tel qu'établi par les méthodes scientifiques et l'intérêt général incombant aux pouvoirs publics. Outil de liaison entre la science et le droit, les inventaires ZNIEFF sont des « *objets juridiques par destination* »<sup>28</sup>. Ils servent de caution scientifique à la mise en œuvre de mécanismes de protection d'ordre réglementaire qui sont au commencement des services publics environnementaux. Ainsi en est-il pour le classement en réserve de chasse<sup>29</sup>, l'édiction d'un arrêté préfectoral de biotope<sup>30</sup>, la localisation des espaces naturels dans les documents de planification d'urbanisme<sup>31</sup>, la qualification d'espace naturel remarquable<sup>32</sup>, l'élaboration de la

<sup>27</sup> C. CANS, *Inventaire du patrimoine naturel. Inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)*, J.-Cl. Envir, Fasc.n°3522 ; *La ZNIEFF : un révélateur de richesses naturelles. De la double nature des ZNIEFF : outil de rassemblement des connaissances pouvant servir de référence scientifique à une décision*, Rapport à Monsieur le directeur de la Nature et des Paysages : min. Env., févr. 1996.

<sup>28</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°275, p. 177.

<sup>29</sup> CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Ministre de l'environnement c/ Association pour la gestion de la chasse et de la faune sur les hauts plateaux du vercors et périphéries –Drome - Isère et fédération départementale des chasseurs de l'Isère*, req. n°95LY02238. Le juge prend en compte l'existence d'une ZNIEFF pour justifier la création d'une réserve de chasse : « *La création de la réserve de chasse dont s'agit n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'objectif de protection de la faune sauvage dans un secteur sensible déjà classé en Zone d'Importance Communautaire pour les Oiseaux (Z.I.C.O.) et en Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (Z.N.I.E.F.F.)* ».

<sup>30</sup> CAA Paris, 10 avril 2003, *Sté immobilière Morillon-Corvol et cie*, req. n°01PA01604. À propos d'un arrêté de biotope, le juge administratif considère que « *les circonstances que le site a été inventorié en 1985 comme zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et se trouve inclus dans l'inventaire des ZNIEFF au titre d'une zone II plus vaste ainsi que dans une zone d'intérêt communautaire pour la conservation des oiseaux portant sur plusieurs communes du département ne démontrent nullement l'existence d'une erreur de fait mais confirment l'intérêt de cette zone pour la préservation des oiseaux sauvages* ».

<sup>31</sup> Certains auteurs considèrent que l'existence d'une ZNIEFF devrait induire un classement de la zone en zone inconstructible par les documents d'urbanisme. Cf. O. PIRON, « *Znieff, de l'inventaire scientifique à la qualification juridique* », *Etudes foncières*, juin 1990, n°47, p. 28. La jurisprudence administrative va dans ce sens. Cf. CE, 28 juillet 1999, *M. Eric Z et commune de Frossay c/ MM Y et Y et Association des îles, prairies et marais de la Basse-Loire*, req. n°202433. Commet une erreur manifeste d'appréciation, une commune qui modifie un plan d'occupation des sols pour créer un secteur réservé aux installations et constructions liées à l'activité des ULM et y autoriser les équipements collectifs liés à l'hotellerie dans une ZNIEFF.

<sup>32</sup> CE, 13 février 2009, *Communauté de communes Canton de Saint-Malo-de-la-Lande* : *Rec CE* 2009, p. 906 ; *AJDA* 2009, p. 1057, note BAILLEUL ; *BJDU* 2009, p. 31, concl. GEFFRAY ; *RDI* 2009, p. 350, comm. 60, note M. SOUSSE ; *Rev. jur. env.* 2009, n°3, p. 393, chron. B. DROBENKO.

« *Considérant qu'il résulte de l'instruction que la cale d'accès à la mer édifée en 1999 au lieudit Les Moulières, sur le territoire de la commune d'Agon-Coutainville, a été implantée dans le site classé du Havre de Regnéville, dans un secteur inscrit à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), ainsi qu'à l'inventaire des zones importantes pour la conservation des oiseaux, établi en application de la directive du 2 avril 1979 mentionnée par les dispositions précitées ; qu'un tel secteur constitue un espace préservé au sens*

trame verte et de la trame bleue<sup>33</sup>. L'inventaire ZNIEFF met à jour l'intérêt écologique qui légitime, en tant que composante de l'intérêt fondamental de la nation, une action des pouvoirs publics prenant diverses formes de protection réglementaire. Ce processus *ad hoc* d'expertise scientifique n'est qu'un état zéro des connaissances sur les écosystèmes à l'échelle nationale. En parallèle de ceux-ci, la plupart des dispositifs de protection et de gestion des écosystèmes prévoient au fondement de leur processus de création le recours à une expertise scientifique spécifique. Examinons les principaux.

## **B. LES INVENTAIRES INTÉGRÉS AUX POLITIQUES PUBLIQUES DE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES**

**316. Le Réseau natura 2000 et la désignation des Zones spéciales de conservation.** La directive « Habitats »<sup>34</sup> impose aux États la création de « *zones spéciales de conservation* », qui forment, avec les « *zones de protection spéciale* » prévues par la directive « Oiseaux »<sup>35</sup>, le réseau natura 2000<sup>36</sup>. L'identification des « *zones spéciales de conservation* » est strictement encadrée par la directive « Habitats ». Elle se fait par référence à trois annexes. La première recense préalablement les « *types d'habitats naturels d'intérêt communautaire* »<sup>37</sup> ; la deuxième complète la première en recensant et « *les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire* »<sup>38</sup> ; la troisième précise les critères de sélection des sites

---

*des dispositions précitées de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, pris pour l'application du premier alinéa de l'article L. 146-6 du même code ; ».*

<sup>33</sup> Ainsi que l'indique l'article L. 371-1 du code de l'environnement, la trame verte et la trame bleue sont mis en œuvre au moyen des « orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » et des « schéma de cohérence écologique ». Or l'article L. 372-1 du code de l'environnement indique que les orientations nationales sont fondées « *en particulier, sur les connaissances scientifiques disponibles, l'inventaire du patrimoine naturel mentionné à l'article L. 411-5 et des avis d'experts* ».

<sup>34</sup> Directive n°92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des Habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage.

<sup>35</sup> Directive n°79/209/CEE du 2 avril 1979 remplacée par la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

<sup>36</sup> Article 3 de la directive.

<sup>37</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> c) de la directive Habitats ce sont « *les zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques [qui] sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle ou ont une aire de répartition naturelle réduite par suite de leur régression ou en raison de leur aire intrinsèquement restreinte ou constituent des exemples remarquables de caractéristiques propres à l'une ou à plusieurs des sept régions biogéographiques suivantes : alpine, atlantique, boréale, continentale, macaronésienne, méditerranéenne et pannonique* ».

<sup>38</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> g) de la directive les espèces d'intérêt communautaire sont celles qui sont :

« *i) en danger, excepté celles dont l'aire de répartition naturelle s'étend de manière marginale sur ce territoire et qui ne sont ni en danger ni vulnérables dans l'aire du paléarctique occidental ou iii) vulnérables, c'est-à-dire dont le passage dans la catégorie des espèces en danger est jugé probable dans un avenir proche en cas de persistance des facteurs qui sont cause de la menace ou iii) rares, c'est-à-dire dont les populations sont de petite taille et qui, bien qu'elles ne soient pas actuellement en danger ou vulnérables, risquent de le devenir. Ces espèces sont*

susceptibles d'être identifiés comme « sites d'importance communautaire »<sup>39</sup> et désignés comme « zones spéciales de conservation »<sup>40</sup>.

Les définitions données des termes utilisés — types d'habitats naturels d'intérêt communautaire, espèces animales et végétales d'intérêt communautaire, sites d'importance communautaire, zones spéciales de conservation — couplés avec le système de listage offrent un exemple élaboré de détermination objective d'une politique européenne de conservation des écosystèmes considérée comme « objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la communauté »<sup>41</sup>.

Sa mise en œuvre implique inévitablement un inventariage exhaustif fait au niveau national laissant à l'État peu de marge d'appréciation<sup>42</sup>. Selon les termes même de la Cour de justice, à propos de la réalisation de la liste des sites par l'État français, « pour établir un projet de liste de sites d'importance communautaire, de nature à aboutir à la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de Zsc, la Commission doit disposer d'un inventaire exhaustif des sites revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage visées par la directive Habitats »<sup>43</sup>. On le voit, le droit des sites natura 2000 repose sur une expertise scientifique élaborée débouchant sur une protection réglementaire — le classement en Zone spéciale de conservation — accompagnée de mesures de gestion. Ce schéma se retrouve peu ou prou dans d'autres procédures de classement.

---

*localisées dans des aires géographiques restreintes ou éparpillées sur une plus vaste superficie ou iv) endémiques et requièrent une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat et/ou des incidences potentielles de leur exploitation sur leur état de conservation ».*

<sup>39</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> K) de la directive, c'est « un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de "Natura 2000" visé à l'article 3, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction.

<sup>40</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> I) une zone spéciale de conservation est « un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel ».

<sup>41</sup> Considérant 1<sup>er</sup> du préambule de la directive « Habitats ».

<sup>42</sup> La procédure suppose trois étapes : préparation des listes nationales, identification des sites d'importance communautaire et classement en zones spéciales de conservation. Cf. S. MALJEAN-DUBOIS, « Vers une gestion concertée de l'environnement. La directive « Habitats entre l'ambition et les possibles » ; *Rev. jur. env.* 1999, n°4, p. 531. La France s'est aidée de son inventaire ZNIEFF pour première étape sans effectuer un recensement exhaustif des sites, ce qui l'exposa à une condamnation de la part de la cour de justice des communautés européennes. Cf. CJCE, 11 septembre 2001, *Commission c/ République française*, aff. C-220-99. Pour un commentaire de l'arrêt ; cf. S. BÉLIER, « Directive « Habitats » : un inventaire scientifique exhaustif doit être transmis durant la première étape du processus de désignation des Zsc », *Dr. env.* 2001, n°94, p. 265.

<sup>43</sup> CJCE, 11 septembre 2001, *Commission c/ République française*, aff. C-220-99, §31.



**317. Le classement des parcs nationaux et des réserves naturelles.** Au vu des restrictions générées par le classement d'un territoire en parc national ou en réserve naturelle, il doit se justifier au regard de l'intérêt écologique de l'espace naturel. Ainsi, la création d'un parc national est conditionnée à la démonstration de l'existence d'un « *intérêt spécial* »<sup>44</sup> relativement au « *milieu naturel, particulièrement la faune la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et le cas échéant, le patrimoine naturel* »<sup>45</sup>. Est créé pour ce faire un groupement d'intérêt public (GIP) en charge de mener « *les études préalables à la création d'un parc national et [d'élaborer] un dossier permettant d'apprécier l'intérêt de cette création* »<sup>46</sup>. Le contenu de l'expertise scientifique est davantage détaillé à l'article R. 331-8 du code de l'environnement relatif à l'organisation de l'enquête publique précédant la création du parc national. Le dossier de création doit notamment comprendre « *un rapport de présentation indiquant l'objet et les motifs de création du parc national* » ainsi qu'« *un document présentant les composantes du patrimoine naturel, culturel et paysager qui confèrent aux espaces du cœur du parc le caractère justifiant leur classement* ». À la base du processus de création du parc national, l'expertise scientifique est un élément relevant du contrôle du juge administratif qui apprécie si l'intérêt écologique justifie le classement<sup>47</sup>.

Quant aux réserves naturelles, l'article L. 332-1 du code de l'environnement est plus prolixe. C'est au regard de « *l'importance particulière* » que présente « *la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements minéraux et des fossiles* » qu'il convient d'apprécier l'opportunité de la création d'une réserve naturelle. Le même article précise que sont pris en considération divers éléments d'ordre écologique tels que « *la préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition [...] ; la reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats [...] ; la préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ; la préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage [...]* ». Par voie de conséquence, l'article R. 332-1 du code de l'environnement prévoit la réalisation d'une étude scientifique attestant de l'intérêt écologique de l'espace naturel au regard des objectifs prévus aux articles L. 332-1 et 332-2 du code de l'environnement. Et inévitablement le juge administratif effectue un contrôle normal sur l'intérêt justifiant le classement et sur l'étendue

---

<sup>44</sup> Article L. 331-1 du code de l'environnement.

<sup>45</sup> Article L. 331-1 du code de l'environnement.

<sup>46</sup> Article R. 331-1 du code de l'environnement.

<sup>47</sup> CE, 20 novembre 1981, *Syndicat intercommunal de Saint-Martin-Vésubie-Valdeblore* : *Rec CE*, p. 434 ; *RDP* 1982, concl. B. GENEVOIS ; *Rev. jur. env.* 1982, n°2, p. 192, note CONSTANTIN.

spatiale de la réserve qui est considérée globalement. Ainsi juge-t-il, selon une formule condensée regroupant intérêt écologique et périmètre, que « *le périmètre de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, créée par le décret attaqué du 21 février 2007, présente un intérêt qui justifie légalement son classement en raison de la richesse du biotope que constituent les récifs coralliens et de la diversité de la faune qu'ils abritent, comprenant notamment un site de nidification d'oiseaux d'une espèce protégée* »<sup>48</sup>. De même, le juge administratif considère que la création de la réserve naturelle de la plaine des Maures est justifiée, car « *le site de la plaine des Maures constitue un ensemble d'une richesse écologique remarquable, abritant une grande diversité d'habitats naturels et de nombreuses espèces dont la protection présente une importance particulière* »<sup>49</sup>.

**318. Une généralisation de l'expertise scientifique à l'ensemble des politiques de protection des écosystèmes.** L'intérêt environnemental est consubstantiel à l'intérêt écologique tel que révélé par l'examen des faits écologiques. L'emblématique exemple de l'inventaire ZNIEFF — expertise scientifique spécifique usitée par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre les services publics environnementaux — et les expertises scientifiques intégrées au processus de création des services publics environnementaux le démontrent. D'autres expertises intégrées auraient pu être envisagées tant les dimensions scientifiques du droit de l'environnement sont nombreuses. On pense particulièrement au droit des espèces. « *Système de normes visant à préserver l'espèce selon sa biologie* »<sup>50</sup>, il repose principalement sur un système de liste pour les espèces protégées<sup>51</sup> et les espèces nuisibles<sup>52</sup> qui sont déterminées respectivement en fonction de la rareté ou de l'importance quantitative de l'espèce puis une régulation des espèces banales avec détermination de seuils de prélèvement figurant dans le plan de chasse. L'ensemble met en lumière « *un statut biologico-juridique de l'espèce* »<sup>53</sup>. On encore à la planification en matière d'eau et de milieux aquatiques<sup>54</sup>, dispositif à cheval entre le droit de la protection des écosystèmes et le droit de la prévention des pollutions et des nuisances.

<sup>48</sup> CE, 26 novembre 2008, *Groupeement pour la défense de la pêche sous-marine et du milieu marin et a*, req. n°305872

<sup>49</sup> CE, 26 novembre 2010, *Société Groupe Pizzorno Environnement et a*, req. n° 331078, 331079, 331092

<sup>50</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, Objectif droit, 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°351, p. 218.

<sup>51</sup> Article L. 411-1 du code de l'environnement.

<sup>52</sup> Rappelons que l'appellation « espèces nuisibles » disparaît au profit de celle d'« espèces non domestiques » avec l'article 157 de la loi du 20 juillet 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>53</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, Objectif droit, 2<sup>e</sup> éd., 2014, n°352, p. 218.

<sup>54</sup> Comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux au sein duquel « *le comité de bassin compétent procède dans chaque bassin ou groupement de bassins à l'analyse de ses caractéristiques et des incidences des activités sur l'état des eaux* ». cf. Article L. 212-1 du code de l'environnement.

## §2. L'INVENTAIRE DES SOURCES DE POLLUTION, NUISANCES ET RISQUES

**319. Seuils et listes : pour le maintien de l'ordre public écologique.** On l'a énoncé en d'autres endroits. Le principe de prévention génère une réglementation administrative fondée sur un système de listes et de seuils destiné à parer tout trouble à l'ordre public écologique. « *Toutes les polices administratives spéciales sont fondées sur la combinaison d'effets de seuil et d'échelle de gravité* »<sup>55</sup>. Spécialement en matière de lutte contre les pollutions et les nuisances. « *Il s'instaure une équation simple et fonctionnelle : le fait de pollution est saisi par le droit dès que l'introduction est matérialisée et qu'elle met en danger de multiples intérêts protégés, clairement constitutifs d'un intérêt général écologique* »<sup>56</sup>. Tout est, au préalable, affaire de scientifiques. « *Dans la notion de pollution plus qu'un mot, l'on y trouve assurément une conception scientifique de l'ordre public environnemental* »<sup>57</sup>. Sont recensées les substances et activités nuisibles pour y être classées tel en droit des ICPE ou en droit de l'eau — la nomenclature — ou en droit des produits chimiques — le règlement REACH<sup>58</sup>. Essentiellement négatif, l'ordre public écologique use avec abondance du service public de police. Cependant une conception plus dynamique de l'ordre public écologique se fait jour. À l'abstention empli de prescriptions se superpose une gestion active du phénomène de pollution. Elle est matérialisée par le recours à la planification à la base de laquelle se situe un inventaire de la situation reposant sur la science. Trois domaines sont révélateurs de ce dépassement : la protection de l'air et l'atmosphère (A), la lutte contre les nuisances sonores (B) et la prévention des déchets (C).

### A. L'INVENTAIRE AU FONDEMENT D'UNE POLITIQUE ACTIVE DE PROTECTION DE L'AIR ET DE L'ATMOSPHÈRE.

**320. De la prescription au réseau de plans.** La prévention juridique de la pollution de l'air repose historiquement sur des prescriptions. Il est interdit d'émettre des fumées affirmait la loi du 20 avril 1932 *tendant à la suppression des fumées industrielles*, dite loi Morizet. Moins

---

<sup>55</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°394, p. 244.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 242.

<sup>57</sup> *Ibid*, p. 243.

<sup>58</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 *concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances*.

ambitieuse mais plus réaliste, la loi n°61-842 du 2 août 1961 *relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs* prévoit l'édiction de normes d'émissions relatives « aux établissements industriels, artisanaux, commerciaux, agricoles, véhicules et autres objets mobiliers ». Les normes de fabrication et d'émission sont légion et se superposent, pour les établissements industriels, aux règles qui peuvent être prises en droit des installations classées pour la protection de l'environnement. L'efficacité de la prévention de la pollution atmosphérique par la lutte à sa source a des limites d'ordre technologique et économique. Ces normes furent donc accompagnées par la création de zonages — les zones de protection spéciale instituées par le décret n°63-963 du 17 septembre 1963 ou les zones sensibles instituées par le décret n°91-1122 du 25 octobre 1991 — afin d'imposer des mesures de protection renforcées dans certaines grandes concentrations urbaines et industrielles<sup>59</sup>. Ces prémisses de la planification relative à la protection de l'air et de l'atmosphère sont les signes avant-coureurs d'un renouvellement des politiques publiques se traduisant par l'adoption d'approches globales et prospectives de lutte contre la pollution atmosphérique entérinées par la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* dite loi LAURE. En effet, avec cette loi, le droit de la protection de l'air et de l'atmosphère se dote d'instruments globaux et prospectifs de protection orientant les mesures prescriptives afin d'assurer « la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » (art. 1) : les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) complétés pour certaines zones par les plans de protection de l'atmosphère (PPA en remplacement des zones de protection spéciale). Ce mouvement s'est nettement renforcé avec les lois Grenelle I et II qui créent le plan national d'adaptation au changement climatique (art 42 de la loi Grenelle I), remplacent les plans régionaux par des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) incluant des schémas régionaux de l'éolien<sup>60</sup>, créent un schéma régional de l'énergie renouvelable<sup>61</sup>, un plan climat énergie territorial (PCET) et un bilan Gaz à effet de serre (GES). Enfin, la loi n°2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* crée deux documents de planification à l'échelle nationale — la stratégie bas-carbone qui inclut des budgets carbone constituant les limites à ne pas dépasser en matière d'émission de GES<sup>62</sup> et le

<sup>59</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°865, p. 671.

<sup>60</sup> Possibilité offerte à la Région à l'origine par l'article 59 de la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 *relative au service public de l'énergie*, ils deviennent obligatoires avec l'article 90-1 de la loi Grenelle 2 qui en fait une annexe du SRCAE.

<sup>61</sup> Article 19 III de la loi Grenelle 1 abrogé par la loi du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*.

<sup>62</sup> Article L. 222-1 A du code de l'environnement.

plan national de réduction des émissions de polluant atmosphérique<sup>63</sup> — et un document de planification à l'échelle régionale — le schéma régional biomasse<sup>64</sup>. Elle renforce aussi considérablement le contenu des SRCAE — insertion d'un nouveau volet relatif à la création d'un programme régional pour l'efficacité énergétique — et des PCET — ces derniers deviennent des plans climat-air-énergie territoriaux<sup>65</sup>. Notons toutefois qu'en parallèle l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* prévoit l'absorption du SRCAE au sein du nouveau schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires<sup>66</sup>.

**321. La place déterminante de l'inventaire dans l'élaboration des documents de planification.** La connaissance scientifique est déterminante pour mener à bien une politique permettant « *à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ». Aussi, l'article L. 222-1, II du code de l'environnement précise que les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie s'appuient « *sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, ainsi qu'un recensement de l'ensemble des réseaux de chaleur une évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et l'environnement menés à l'échelon de la région et prenant en compte les aspects économiques ainsi que sociaux* ». Cette armada d'analyses et d'évaluations est étoffée dans la partie réglementaire du code de l'environnement. L'article R. 222-2 dudit code prévoit pas moins de sept études spécifiques qui constituent le rapport du schéma.

Cet inventaire à l'échelon régional est complété par un dispositif sectoriel d'évaluation : le bilan de GES. Obligation incombant à l'État, Régions, départements, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants, aux personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes et à celles employant, plus de deux cent personnes dans les régions et départements d'outre-mer<sup>67</sup>, « *elle participe d'une rationalisation de la politique de lutte contre le*

---

<sup>63</sup> Article L. 222-9 du code de l'environnement

<sup>64</sup> Article L. 222-3-1 du code de l'environnement.

<sup>65</sup> Article 188 de la loi.

<sup>66</sup> Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 *relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

<sup>67</sup> Article L. 229-25 du code de l'environnement.

*changement climatique qui suppose d'avoir une connaissance précise des quantités et origines des GES émis* »<sup>68</sup>. En effet, ce bilan identifie « *les émissions directes, produites par les sources, fixes et mobiles, nécessaires aux activités de la personne morale [et] les émissions indirectes associées à la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur nécessaires aux activités de la personne morale* »<sup>69</sup> afin d'établir un plan d'actions de réduction des émissions de GES<sup>70</sup>. L'État par l'intermédiaire de son préfet de Région et le Conseil Régional par l'intermédiaire de son président, s'assurent, en collaboration avec un « *pôle de la coordination nationale* »<sup>71</sup> créé spécifiquement à cet effet, de la cohérence et du suivi des bilans GES. En parallèle, l'État assure la surveillance de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire national<sup>72</sup>.

Cet état des lieux met en exergue certaines situations critiques ou les seuils de pollution fixés au niveau étatique sont ou risquent d'être dépassés. Afin de garantir le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les zones critiques font l'objet d'un plan de protection de l'atmosphère qui doit être compatible avec les orientations du SRCAE<sup>73</sup>. À l'échelon territorial intermédiaire — EPCI —, les plans climat-air-énergie territoriaux reposent sur un diagnostic comprenant « *Une estimation des émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, ainsi qu'une analyse de leurs possibilités de réduction ; une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et de ses possibilités de développement, [...] ; une analyse de la consommation énergétique finale du territoire et du potentiel de réduction de celle-ci ; un état de la production des énergies renouvelables sur le territoire* »<sup>74</sup>. Ce diagnostic peut s'appuyer sur les bilans d'émission GES, les données détenues par les distributeurs de gaz et d'énergie et les éléments

---

<sup>68</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, coll. « Thémis droit », 3<sup>e</sup> éd, 2011, n°503, p. 427.

<sup>69</sup> Article R. 229-47 du code de l'environnement.

<sup>70</sup> Le terme de « plan d'actions » n'apparaît pas dans le code de l'environnement. L'article L. 229-25 du code de l'environnement évoque « *une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre* » donnant l'impression que l'engagement desdites personnes semble relever de leur bon vouloir. Toutefois, l'article R. 229-47 du même code impose un contenu minimal de ladite synthèse : « *la synthèse des actions, jointe au bilan en application de l'article L. 229-25, présente, pour chaque catégorie d'émissions mentionnée aux 1° et 2° ci-dessus, les actions que la personne morale envisage de mettre en œuvre au cours des trois années suivant l'établissement du bilan. Elle indique le volume global des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendu* ». Non chiffré, l'objectif est néanmoins précisé. Enfin, l'ADEME a élaboré un « *guide pour la construction, la mise en place et le suivi des plans d'actions de réduction des émissions de GES* » qui, bien que non contraignant, transforme ce que le législateur dénomme simple « synthèse » en une véritable politique publique débouchant sur un « plan d'actions ».

<sup>71</sup> R. 229-49 du code de l'environnement. Ce pôle a des missions techniques consistant en l'élaboration de guide méthodologique, de détermination des méthodes de calcul, de proposition de documents-types permettant d'assurer la cohérence des bilans GES.

<sup>72</sup> Article L. 221-1 du code de l'environnement.

<sup>73</sup> Article L. 222-4 du code de l'environnement.

<sup>74</sup> Article R. 229-51, I du code de l'environnement

de diagnostics du SRCAE<sup>75</sup>. L'ensemble conduit à une connaissance scientifique de la problématique relative à la pollution de l'air et de l'atmosphère à échelle territoriale variable allant du global au spécifique.

## **B. L'INVENTAIRE AU FONDEMENT D'UNE POLITIQUE ACTIVE DE LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES.**

**322. La lutte contre les nuisances sonores : une évolution normative similaire au droit de l'air.** Tout comme le droit de l'air, droit conçu en premier lieu comme un droit de lutte contre la pollution, le droit relatif aux nuisances sonores adopte une approche négative de gestion des nuisances sonores. Il est question avant tout de lutter contre les nuisances sonores et pour ce faire, il est fait largement recours à l'établissement de normes d'émission<sup>76</sup>. Si on doit au droit de l'urbanisme d'avoir intégré tôt la problématique relative aux nuisances sonores par le biais de la planification —les plans d'exposition au bruit relatif au voisinage des aéroports<sup>77</sup> — c'est surtout sous l'influence du droit de l'Union européenne<sup>78</sup>, que le droit des nuisances sonores s'est ouvert sur une approche plus globale retranscrite par un procédé de planification à double niveau : cartes de bruit et plan de prévention du bruit. Ces documents s'appliquent en effet « *au bruit dans l'environnement auquel sont exposés en particulier les êtres humains dans les espaces bâtis, les parcs publics ou d'autres lieux calmes d'une agglomération, les zones calmes en rase campagne, à proximité des écoles, aux abords des hôpitaux ainsi que d'autres bâtiments et zones sensibles au bruit* »<sup>79</sup>. La formule ne doit toutefois pas tromper. Ces documents tendent à contenir la propagation des nuisances sonores et n'adoptent que très peu, une approche plus dynamique et globale incluant la préservation de zones de calmes au sein d'un droit relatif « *à l'environnement sonore* »<sup>80</sup>. En tout état de cause, l'inventaire est clairement mis en avant par le droit des nuisances sonores puisqu'il procède

---

<sup>75</sup> Les dispositions du code de l'environnement relatives aux PCAET ne mentionnent pas cette étape « diagnostic » pourtant indispensable à la fixation des objectifs. Il faut se référer au guide disponible sur le site du ministère de l'environnement relatif à l'élaboration des plans « volontaires » pour s'en rendre compte. Cf. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_PCET.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_PCET.pdf)

<sup>76</sup> Article L. 571-2 et suivants du code de l'environnement.

<sup>77</sup> GOY, « La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme aux abords des aéroports », *RFDA* 1986, p. 934.

<sup>78</sup> Directive n°2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement.

<sup>79</sup> Article 2.1 de la directive.

<sup>80</sup> M. MOLINER-DUBOST, « Le bruit, parent pauvre du droit de l'environnement. Plaidoyer pour l'environnement sonore », *Envir.* 2012, n°6, étude 9 ; « Réflexions environnementalistes sur la protection juridique du calme », *RDP* 2012, n°4, p. 1145.

d'un document spécifique — les cartes de bruit — qui sert de support scientifique à la réalisation des plans de prévention<sup>81</sup>.

**323. Les cartes de bruit : inventaire des nuisances sonores.** Ainsi que l'indique l'article L. 572-3 du code de l'environnement, « *les cartes de bruit sont destinées à permettre l'évaluation globale de l'exposition au bruit dans l'environnement et à établir des prévisions générales sur son évolution* ». Le caractère global de l'évaluation est précisé par l'article R. 572-1 du code de l'environnement qui indique que les nuisances sonores à prendre en compte sont « *les nuisances sonores résultant des activités humaines, notamment les bruits émis par les moyens de transports, le trafic routier, ferroviaire ou aérien ou provenant d'activités industrielles exercées dans les ICPE soumises à autorisation [...] ou à enregistrement [...]* ». Sont exclus en outre certains types de bruit tels que ceux relatifs aux « *zones militaires localisées dans les zones affectées au ministère de la défense* », aux « *activités domestiques* » et au « *bruit perçu sur les lieux de travail et à l'intérieur des moyens de transport, du bruit du voisinage et du bruit produit par les personnes exposées* ».

Ce champ d'application matériel global masque toutefois le champ d'application géographiquement limité des cartes de bruit. Il s'agit selon la directive « *d'imposer dans certaines zones d'intérêt particulier une cartographie stratégique du bruit, car elle peut fournir les données permettant de représenter les niveaux de bruit perçus dans ces zones* »<sup>82</sup>. Ces zones d'intérêt particulier sont celles où la pollution sonore est présumée sensible : infrastructures routières, autoroutières, ferroviaires d'une certaine importance et agglomération de plus de 100 000 habitants<sup>83</sup>. Les cartes de bruit permettent ensuite de faire la lumière sur l'état de pollution sonore de ces zones. Pour ce faire, elles sont élaborées suivant des méthodes d'évaluation prédéfinies<sup>84</sup>, au moyen d'indicateurs de niveau sonores définis<sup>85</sup> et comprennent pour chaque indicateur des documents graphiques<sup>86</sup>. En tant que document scientifique attestant de « l'intérêt particulier » de réduire les émissions sonores dans certaines zones, les cartes de bruit

---

<sup>81</sup> L'article 1<sup>er</sup> C de la directive n°2002/49/CE prévoit que « *l'adoption, par les États membres, de plans d'action fondés sur les résultats de la cartographie du bruit afin de prévenir et de réduire, si cela est nécessaire, le bruit dans l'environnement, notamment lorsque les niveaux d'exposition peuvent entraîner des effets nuisibles pour la santé humaine, et de préserver la qualité de l'environnement sonore lorsqu'elle est satisfaisante.*

<sup>82</sup> Point 10 du préambule.

<sup>83</sup> L. 572-2 du code de l'environnement.

<sup>84</sup> R. 572-4 du code de l'environnement qui renvoie à un arrêté le soin de définir les méthodes d'évaluation de l'exposition au bruit. Cf. Arrêté du 4 avril 2006 relatif à l'établissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement.

<sup>85</sup> Article 6 de la directive et R. 147-1 du code de l'urbanisme.

<sup>86</sup> R. 572-5 du code de l'environnement. Cf. S. TRAORÉ, « Les cartes de bruit et les plans de prévention du bruit d'origine communautaire », *Dr. env.* 2006, n°138, p. 136.



fondent le plan de prévention du bruit dans l'environnement et, à ce titre, une synthèse des résultats de la cartographie constitue le rapport de présentation dudit plan<sup>87</sup>.

### **C. L'INVENTAIRE AU FONDEMENT D'UNE POLITIQUE ACTIVE DE RÉDUCTION DES DÉCHETS**

**324. Hiérarchie de traitement et planification.** Adopter une politique de gestion des déchets orientée vers une finalité environnementale exige, en vertu du « *principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement* »<sup>88</sup>, une limitation de la production des déchets qui se traduit par le principe de la hiérarchie de traitement des déchets. Cette hiérarchie est esquissée par la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 *relative à l'élimination des déchets* qui prévoit en son article 1<sup>er</sup> que le traitement des déchets se fasse en premier lieu par la prévention et la réduction de la production et de la nocivité des déchets ; puis *via* la valorisation des déchets par réemploi, recyclage ou obtention de matériaux réutilisables ou de l'énergie à partir des déchets. Elle n'a eu de cesse de se perfectionner sous l'effet du droit de l'Union européenne qui structure dorénavant les opérations de gestion des déchets en 5 étapes : « *prévention ; préparation en vue du réemploi ; recyclage ; autre valorisation, notamment énergétique ; élimination* »<sup>89</sup>. Or, l'application de cette hiérarchie s'organise de manière préférentielle par l'outil de la planification.

Facultatif et pour certains flux de déchets avec la loi 75-633 du 15 juillet 1975 *relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux* (article 10), le recours à la planification devient obligatoire, sous l'effet du droit communautaire<sup>90</sup>, avec la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 *relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* qui prescrit la création de plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels et des plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Les évolutions législatives et réglementaires ultérieures confirment que l'avenir de l'élimination des déchets se fera en plans<sup>91</sup>. En effet,

---

<sup>87</sup> R. 572-8, I, 1° du code de l'environnement.

<sup>88</sup> Article L. 110-1, 2° du code de l'environnement.

<sup>89</sup> Article 4 de la directive n°2008/ 98/CE du 19 novembre 2008 *relative aux déchets et abrogeant certaines directives*. Hiérarchie reprise en droit français sous l'article L. 541-1, II, 2° du code de l'environnement comme suit : « *la préparation en vue de la réutilisation ; le recyclage ; toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ; l'élimination* ».

<sup>90</sup> L'article de la directive n°91/156 du 18 mars 1991 impose aux États membres d'établir « *dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets* » pour respecter notamment les objectifs découlant de la hiérarchie de traitement des déchets instituée à l'article 3 de la même directive.

<sup>91</sup> Ph. BILLET, « L'élimination des déchets ménagers : l'avenir en plans », *JCP A* 2005, n°1386.

l'évolution de la politique de gestion des déchets a conduit à l'affinement des objectifs de prévention et *in fine* à une appréhension de la politique de gestion des déchets par catégories de déchets. En résulte la multiplication de document de planifications : plan national de prévention des déchets<sup>92</sup>; plans nationaux de gestion des déchets établis pour certaines catégories de déchets<sup>93</sup>; plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux<sup>94</sup>; plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux<sup>95</sup>; plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics<sup>96</sup>. Face à ce constat, de « *la multiplication des plans à différents échelons administratifs, avec des procédures d'élaboration et d'adoption souvent lourdes, (qui) constitue une réelle contrainte, tant pour les collectivités territoriales que pour les opérateurs économiques du secteur* »<sup>97</sup> la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) substitue à cet ensemble un document unique de planification à l'échelon régional de prévention et de gestion des déchets ayant pour finalité de mettre en œuvre la hiérarchie de traitement des déchets<sup>98</sup>.

**325. La place cruciale de l'inventaire dans la planification en matière de prévention et de gestion des déchets.** L'effectivité du principe de hiérarchie de traitement des déchets est assurée par l'adoption d'objectifs chiffrés d'augmentation de recyclage ou de diminution d'enfouissement. Évidemment, il convient au préalable d'effectuer un état des lieux de la situation. Celui-ci est prévu au sein du document de planification. Ainsi, l'article 7 de la directive n°91/156 du 18 mars 1991 indique que ces plans portent sur « *les types, les quantités et les origines des déchets à valoriser ou à éliminer* », l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement indiquait que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés « *dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer, y compris par valorisation, et des installations existantes appropriées* ». Les décrets n°93-140 du 3 février 1993 relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés et n°96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés prévoient que les plans comprennent « *un inventaire prospectif,*

---

<sup>92</sup> art. 10 de l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010.

<sup>93</sup> art. 11 de l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010.

<sup>94</sup> art. 12 de l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010.

<sup>95</sup> art. 13 de l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010.

<sup>96</sup> art. 14 de l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010.

<sup>97</sup> Doc. Sénat n° 140, 2 déc. 2014.

<sup>98</sup> PH. BILLET, « La planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets », JCP A 2015, n°2267.

*établi sur cinq et dix ans, des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine* ». Contenu réaffirmé par l'article 7 de la directive 2006/12/CE du 5 avril 2006 *relative aux déchets* et l'article 28 de la directive n°2008/98/CE relative aux déchets et décliné au niveau national dans les différents plans<sup>99</sup>. L'article 28 de la directive précitée résume par ailleurs l'objectif du plan qui est de fournir « *une analyse de la situation en matière de gestion des déchets dans l'entité géographique concernée* ». Et la prise en compte de données trop ancienne ou l'imprécision de cet inventaire est susceptible de faire annuler le plan<sup>100</sup>. Le nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets ne modifiera en rien cet inventoriage ; l'article 8 de la loi NOTRe précise que ce plan contient « *un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport ; [...] une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter* »<sup>101</sup>. Notons toutefois son intégration au sein du nouveau schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), excepté pour les régions d'Ile-de-France, de Guadeloupe, de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que les collectivités territoriales à statut particulier<sup>102</sup>. La collecte de ses informations est utilement réalisée par les gestionnaires desdits déchets. Ainsi, pour ce qui est des déchets ménagers et assimilés, le décret n°2000-404 du 11 mai 2000 *relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets* prévoit que les communes ou EPCI présentent un rapport sur le service public d'élimination des déchets comprenant des indicateurs techniques divers : « *territoire desservi, nombre d'habitants desservis en porte à porte ; fréquence de collecte, nombre et localisation*

---

<sup>99</sup> Sous l'empire de l'ordonnance n°2010-1579 ; l'article L. 541-13 disposait que le plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux comprend « *un inventaire prospectif à terme de six et douze ans des quantités de déchets à traiter selon leur origine, leur nature et leur composition* » ; L. 541-14 disposait que le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux « *dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets non dangereux* » ; l'article L. 541-14-1 disposait que le plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics « *dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets issus de chantiers et du bâtiment et des travaux publics* ».

<sup>100</sup> TA Versailles, 24 octobre 2000, *Association Essonne Nature Environnement*, req. n° 976051. À propos de données non actualisées ; CAA Bordeaux, 2 novembre 2010, *M. Raymond X et a*, req. n°09BX01289, *Envir* 2011, n°15, note. PH. BILLET. Pas d'indication sur les proportions relatives aux déchets destinés aux différentes filières ; CAA Lyon, 25 avril 2013, *Département de la Loire*, req. n°12LY00718. Consid. 6. Imprécision sur le gisement de DIB.

<sup>101</sup> En outre, sous l'apparence de l'unification, la loi NOTRe précise que « *certaines flux de déchets font l'objet d'une planification spécifique dans le cadre du plan régional* » ; cette planification étant susceptible de comprendre un inventaire.

<sup>102</sup> Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 *relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

*des déchetteries ; collectes séparatives proposées ; nature des traitements des déchets et valorisations réalisées »*<sup>103</sup>. Ce rapport est élevé au rang législatif par l'article 98 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 qui renforce les exigences relatives à son contenu. Notons également l'intégration de ce plan de prévention au sein du nouveau schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, excepté pour les régions d'Ile-de-France, de Guadeloupe, de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que les collectivités territoriales à statut particulier<sup>104</sup>.

**326. L'inventaire : assurance du devoir de transmission des biens environnementaux aux générations futures.** La connaissance de notre patrimoine du vivant, de son fonctionnement et des causes de sa dégradation est indispensable pour assurer une régulation juridique des biens environnementaux s'inscrivant dans la durée. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages le rappelle explicitement en intégrant la « *connaissance* » au rang des actions d'intérêt général prévues par l'article L. 110-1 du code de l'environnement. L'inventaire participe de cette connaissance en constituant l'étape préalable indispensable à la gestion des biens environnementaux

## **SECTION II : LA PLANIFICATION : MATÉRIALITÉ ESSENTIELLE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX**

**327. Du principe de création à la création matérielle des services publics environnementaux.** Il n'existe pas de service public sans acte de création<sup>105</sup>. Excepté l'hypothèse limitée et au demeurant discutée du service public virtuel<sup>106</sup>, tout service public doit être institué par un acte de volonté formel des pouvoirs publics. Et en matière environnementale, cette volonté s'exprime principalement par le Parlement. Ainsi, le législateur crée de nombreux services publics environnementaux et cela apparaît bien normal au regard de l'article 34 de la Constitution qui réserve à ce dernier la compétence pour déterminer les

---

<sup>103</sup> Annexe dudit décret.

<sup>104</sup> Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 *relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

<sup>105</sup> Tout service public doit être institué par un acte réglementaire, que ce soit une délibération, un décret ou une loi. Cf. S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, coll. « Thémis droit », 2<sup>ème</sup> éd, 2007, p. 251 et suivantes.

<sup>106</sup> M. DEGOFFE, « A propos du service public virtuel », *CJEG* 1993, p. 535. Sont évoqués par l'auteur les conséquences limitées que le juge administratif tire de la qualification de service public notamment du point de vue du régime. Ce dernier propose d'intégrer la théorie du service public virtuel dans la théorie de la domanialité publique.

principes fondamentaux « *de la préservation de l'environnement* » ainsi que pour fixer « *les règles concernant la création des catégories d'établissement public* », dont on verra qu'elles sont nombreuses en droit de l'environnement (cf. *infra* §372).

Toutefois, cette création législative n'est que théorique. Le service public environnemental en tant que tel ne vit pas. L'approche spatiale des services publics environnementaux suggère en pratique qu'il y ait recours au pouvoir réglementaire pour localiser les services publics environnementaux ; pour les matérialiser, dans leur essence. Il convient donc de distinguer trois phases : la création théorique des services publics environnementaux par la loi, l'acte de création pratique des services publics environnementaux par un acte réglementaire et l'acte de définition des missions de service public environnemental au sein des plans. Les deux dernières étapes peuvent par ailleurs se confondre. L'exemple du parc national l'illustre. Le principe de la création d'un parc national et les principes fondamentaux de son organisation et de sa gestion sont fixés par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006. Certes. En pratique, l'acte de naissance d'un parc national est un décret en Conseil d'État ainsi que le prévoit l'article L. 332-1 du code de l'environnement. Celui-ci traduit sur le plan juridique l'intérêt environnemental attaché à un écosystème particulièrement riche —faits écologiques révélés par l'inventaire- en prescrivant toute une série de mesures de police sur un territoire délimité afin de préserver l'ordre public écologique. Le processus de création des services publics environnementaux ne s'arrête pas là. Au service public de police s'adjoint des missions de service public environnemental ayant pour objectif la mise en valeur et l'amélioration de l'écosystème. Ainsi, après l'inventaire permettant de mettre en avant l'intérêt environnemental et éventuellement la mise en œuvre d'un service public de police, la matérialisation des prestations de services publics environnementaux est à rechercher dans l'instrument juridique de la planification. Outil de définition d'une politique globale s'inscrivant dans le temps (cf. *supra* §230) tout en s'adressant à une multiplicité d'acteurs, le plan est l'acte créateur d'un projet pour le milieu. Il détermine les missions de service public environnemental à réaliser (§1). Cette détermination est d'une précision relative et par conséquent son opposabilité est discutable (§2).

## **§1. LA MATÉRIALISATION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL PAR LES PLANS**

**328. Mesures de police et gestion par la planification.** Les documents de planification ont pour objectif de superposer à la réglementation existante une politique environnementale concrète, globale et prospective. Parfois on assiste à un ensemble de

documents de planification à échelle territoriale variable et avec définition de mesures au contenu allant de l'orientation globale à un objectif précis et détaillé. La détermination des missions de service public environnemental est réelle (A). Elle est toutefois peu précise (B).

**A. UNE MATÉRIALISATION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL DANS  
LES PLANS**

**329. La planification : instrument de détermination des missions de service public environnemental à la précision variable en fonction de l'échelle territoriale.** On ne détermine pas aussi précisément les missions de service public environnemental lorsqu'on planifie à l'échelle du territoire national, à l'échelle du territoire régional ou à l'échelle d'une circonscription écologique. En somme, la précision des missions de service public environnemental s'éloigne à mesure que l'on planifie à une échelle territoriale étendue. À échelle territoriale étendue, contenu vague ; à échelle territoriale réduite, contenu précis. En fait, la notion d'écosystème alliant le global et le local, l'élaboration d'une politique environnementale se doit d'épouser ce réel écologique si bien qu'il n'existe bien souvent pas un document de planification pour un domaine environnemental, mais plusieurs documents couvrant des surfaces variables. Les exemples abondent. La politique de gestion des eaux et des milieux aquatiques se décline à l'échelle de différents territoires par les schémas directeurs d'aménagement de gestion des eaux et les schémas d'aménagement des eaux ; la politique de l'air par les stratégies bas-carbone, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat-air-énergie territoriaux ; la politique de prévention des déchets par un et des plans nationaux puis un plan régional incluant des plans régionaux de prévention et de gestion de déchets ; la politique de préservation de la biodiversité par les orientations nationales et les schémas régionaux de cohérence écologique<sup>107</sup> ; la politique de gestion de la chasse par les schémas départementaux de gestion cynégétiques et les plans de chasse ; la politique forestière par le programme national de la forêt et du bois, le programme régional de la forêt et du bois, les directives d'aménagement des bois et forêts, les schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts, les schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers. Bien qu'une systématisation soit difficile, le droit de l'environnement procède régulièrement

---

<sup>107</sup> Avec l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les schémas régionaux du climat, de l'air, et de l'énergie, les plans régionaux de prévention des déchets et les schémas régionaux de cohérence écologique sont absorbés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

par l'adjonction de plans dont la caractéristique est de fixer des objectifs qui se précisent au fur et à mesure que l'échelle territoriale se réduit. Certains documents ont donc une vocation plus opérationnelle que d'autres et la matérialisation des services publics environnementaux n'en sera que plus grande. Au final, il n'existe donc pas une échelle territoriale pertinente pour la gestion des biens environnementaux, mais plusieurs au sein desquelles sont définies des orientations et des mesures adaptées aux problématiques du territoire ainsi circonscrit.

**330. Des documents de planification comportant principalement deux facettes : orientations et actions.** En tant qu'instrument juridique apte à retranscrire l'approche patrimoniale de protection de l'environnement dans ses dimensions transtemporelle et transpatiale, la planification en matière de protection de l'environnement se doit de fixer les objectifs de protection de l'environnement à atteindre à moyen terme sur une échelle territoriale déterminée et de préciser les actions à mettre en œuvre pour les réaliser. En principe, elle détermine donc des orientations de gestion en les accompagnant de mesures concrètes, les deux constituant une matérialisation à précision variable des missions de service public environnemental. Ainsi, la charte des parcs nationaux, pour l'aire d'adhésion, détermine « *les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre* »<sup>108</sup> ; la charte des parcs naturels régionaux comprend un rapport qui détermine « *les orientations de protection, de mise en valeur et de développement [...] ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants* »<sup>109</sup> ; le plan de gestion d'un parc naturel marin « *détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin* »<sup>110</sup> ; le document d'objectifs des sites naturels 2000 définit les orientations et les mesures à mettre en œuvre<sup>111</sup> ; le schéma d'aménagement et de gestion des eaux fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et de gestion équilibrée de la ressource piscicole<sup>112</sup> ; le plan d'action pour le milieu marin comprend « *un programme de mesures [...] destiné à réaliser et à maintenir un bon état écologique du milieu marin ou à conserver celui-ci* »<sup>113</sup> ; le plan climat-air-énergie territorial définit « *les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité*

---

<sup>108</sup> L. 331-3, 2° du code de l'environnement.

<sup>109</sup> L. 333-2 al2 du code de l'environnement.

<sup>110</sup> L. 334-5 du code de l'environnement

<sup>111</sup> L. 414-2 du code de l'environnement.

<sup>112</sup> L. 212-3 du code de l'environnement.

<sup>113</sup> L. 219-9, 5° du code de l'environnement.

*publique afin d'atténuer le changement climatique [...]; le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable... »<sup>114</sup>, le schéma départemental de gestion cynégétique comprend un plan de chasse qui fixe le nombre minimum et maximum de spécimens à prélever, des actions en vue d'améliorer la pratique de la chasse et des actions en vue de préserver, protéger par des mesures adaptées ou de restaurer les habitats naturels et les dispositions propres à assurer l'équilibre agro-sylvo-cynégétique<sup>115</sup>. Ces orientations et mesures déterminent respectivement le but et l'objet des services publics environnementaux.*

**331. Des mesures et actions qualifiables de missions de service public environnemental.** On peut supposer que la définition des mesures au sein des documents de planification équivaut, pour l'autorité en charge de son élaboration, à fixer le contenu des missions de service public assurées par les différents acteurs. Le droit des déchets est l'exemple topique de ce lien entre les mesures prévues par un plan et le contenu d'un service public. Si l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales donne des indications sur le contenu du service public d'élimination des déchets ménagers en précisant que ce service public est composé des prestations de collecte et de traitement des déchets des ménages et en prévoyant la possibilité de transférer tout ou partie dudit service public, si les articles R. 2224-23 et suivants du même code imposent des fréquences minimales de collecte des déchets ménagers soit en porte à porte soit dans des centres de réception, l'article L. 2224-15 du même code indique cependant explicitement que « *L'étendue des prestations afférentes aux services prévus aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14 est fixée par les communes ou leurs groupements dans le cadre des plans de prévention et de gestion des déchets prévus à la sous-section 1 de la section 3 du chapitre Ier du titre IV du livre V du code de l'environnement* ». Moins ambitieux sur le plan environnemental, les schémas de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif déterminent géographiquement l'étendue des prestations relatives au service public de distribution d'eau potable<sup>116</sup> et au service public d'assainissement collectif<sup>117</sup>. À travers ces deux illustrations, le plan apparaît comme le document idéal de détermination des missions de service public en droit de l'environnement. Pour autant, l'hypothèse est-elle transposable aux autres documents de planification environnementale ? Pour que ce soit le cas, faut-il que les

---

<sup>114</sup> L.229-26 du code de l'environnement.

<sup>115</sup> L. 425-2 du code de l'environnement.

<sup>116</sup> L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>117</sup> L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales.



mesures et actions prévues par les plans soient qualifiables de missions de service public. Or le contenu des mesures ou des actions définies sont d'une précision variable laissant douter de la consistance des missions de service public prévues par lesdits documents.

## **B. UNE MATÉRIALISATION VAGUE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL**

**332. Le caractère incitatif des plans.** Les documents de planification ont pour mission la prévision et la régulation<sup>118</sup>. Ils ont pour fonction d'orienter certains comportements afin d'atteindre, en droit de l'environnement, l'équilibre écologique. Orienter les comportements sous-entend que la réalisation d'un plan n'est pas une fin en soi, mais s'adresse à une pluralité d'interlocuteurs en charge de le mettre en œuvre, au besoin, le plus souvent, par une démarche contractuelle<sup>119</sup>. Dans sa vocation unifiante et globalisante (cf *supra* Partie II, titre II, chapitre I, section II), c'est un truisme utile d'affirmer que le plan s'applique à d'autres acteurs. En droit de l'environnement, ces acteurs sont principalement publics, car c'est en premier lieu aux personnes publiques que revient la responsabilité d'assurer la préservation de l'environnement-patrimoine commun et intérêt fondamental de la nation. Et la régulation par la planification se fait de façon incitative, particulièrement lorsqu'elle doit plaire pour susciter les adhésions — l'aire d'adhésion des parcs nationaux ou la charte des parcs naturels régionaux.

**333. La tutelle : limite en trompe-l'œil à la détermination précise des missions de service public environnemental dans les plans.** Ne pas heurter les susceptibilités de pouvoir entre les différents acteurs publics est une nécessité. En souhaitant éviter le sentiment d'expropriation et de dépossession des territoires aux collectivités territoriales<sup>120</sup>, la réforme du Parc national en témoigne. Le spectre de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales<sup>121</sup> ou d'une collectivité territoriale sur une autre n'est jamais bien loin. La décision du Conseil constitutionnel en date du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, n°2008-567 DC rappelle qu'est contraire au principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre en vertu de l'article 72 de la Constitution, le fait de prévoir que plusieurs collectivités publiques puissent désigner l'une d'entre elles pour signer un contrat de partenariat et de

---

<sup>118</sup> J.-M. PONTIER, « Contractualisation et planification », *RDP* 1993, p. 652.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 642.

<sup>120</sup> J.-P. GIRAN, « Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires », Rapport au premier Ministre, juin 2003, p. 19.

<sup>121</sup> L. JANICOT, « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales », *AJDA* 2012, p. 753.

permettre que la convention passée entre ces collectivités précise les conditions de ce transfert de compétence et en fixe le terme. En effet, selon le Conseil Constitutionnel il est question non seulement d'autoriser la collectivité désignée à organiser l'action commune de plusieurs collectivités, mais aussi de lui conférer un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune<sup>122</sup>. La notion, si essentielle pour la planification environnementale, de collectivité territoriale « chef de file », s'impose difficilement, bien qu'explicitement consacrée par la loi du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* en matière environnementale<sup>123</sup>. « Aussi les collectivités chef de file ne peuvent-elles disposer d'aucun pouvoir de décision ; elles ne peuvent exercer qu' "un simple pouvoir d'organisation des conditions de l'action commune" »<sup>124</sup>. C'est pourquoi la planification environnementale se doit pour être acceptable d'inviter à « une convergence de volontés vers un ensemble d'objectifs définis en concertation »<sup>125</sup>. Le revers de la médaille en est un contenu parfois peu ambitieux. En effet, si le contenu des documents de planification est hétérogène — tantôt réglementaire, tantôt contractuel et tantôt programmatique<sup>126</sup> — l'incitation peut être vecteur de formalisation d'engagements vaporeux. Il en résulte des actions définies parfois en terme vague. Pour reprendre l'exemple emblématique des chartes des Parcs naturels régionaux, certains livraient un bilan sans concession de leur contenu. Ainsi F. CONSTANTIN affirmait sans ambages qu' « à l'image de bon nombre de ces "conventions", on y trouve certes un découpage en titres, chapitres ou articles, mais l'habit ne saurait faire le moine, même en droit administratif ; sous cet habillage, s'accumulent des pétitions de principe, des rappels historiques, des considérations conjoncturelles, de nombres déclarations d'intention, ou de fort sympathiques envolées bucoliques »<sup>127</sup>. La détermination précise des missions de service public environnemental au sein des documents de planification environnementale est dépendante, dans une certaine mesure, du volontarisme des différents acteurs. On y trouve une matérialisation

<sup>122</sup> Cons. Cons. 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, n°2008-567 DC, §33

<sup>123</sup> Article 3 de ladite loi : « II. — La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

« 1° A l'aménagement et au développement durable du territoire ;

« 2° A la protection de la biodiversité ;

« 3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; ».

<sup>124</sup> L. JANICOT, « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014, p. 472.

<sup>125</sup> F. CONSTANTIN, « Chapitre 2-. Le point de vue de la doctrine », *Rev. jur. env.* 1985, n°3, « Les parcs naturels régionaux », p. 320.

<sup>126</sup> T. Aoustin, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Université Limoges, 2015, p. 376 et suivantes.

<sup>127</sup> F. CONSTANTIN, « Chapitre 2-. Le point de vue de la doctrine », *Rev. jur. env.* 1985, n°3, « Les parcs naturels régionaux », p. 319.

parfois vague des missions de service public environnemental si bien qu'il faut un certain effort pour y déceler des missions de service public environnemental Illustration avec le mécanisme de charte du parc national qui de par son importance — intérêt national de protection de l'environnement — autorise la généralisation du constat aux autres mécanismes.

**334. L'exemple de la charte du parc national des Pyrénées<sup>128</sup>.** La charte du parc national des Pyrénées est composée, conformément à l'article L. 331-3 du code de l'environnement, de deux parties : une relative aux objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager du cœur et une relative aux orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable en aire d'adhésion. Pour la première partie, la charte fixe 17 objectifs qui sont déclinés par des modalités réglementaires et des modalités contractuelles. Parmi les mesures contractuelles, certaines sont concrètes et identifiables aisément en tant que missions de service public. Il est prévu par exemple de répondre à l'objectif 4 « *garantir la qualité environnementale* » notamment en équipant les cabanes et refuges en énergie renouvelable, en mettant aux normes les installations de traitement des eaux usées de ces cabanes et refuges. D'autres, bien que constituant le cœur des finalités du parc, sont très floues et peu consistantes. Il est prévu de répondre à l'objectif 5 « *préserver par une gestion équilibrée les écosystèmes forestiers* » en améliorant la lisibilité de la forêt et des enjeux forestiers ce qui suppose d'établir un diagnostic territorial de la forêt à l'échelle du parc national et de développer une vision d'ensemble à l'échelle des enjeux environnementaux ; de répondre à l'objectif 7 « *atteindre et maintenir un bon état écologique des masses d'eau et préserver les zones humides et les milieux aquatiques* » en prenant des mesures pour « *préserver la richesse et la diversité des écosystèmes aquatiques et humides : sites de reproduction des amphibiens, habitat du desman, milieux tourbeux et lacs d'altitude* » ; de répondre à l'objectif 9 « *préserver les espèces en général, les habitats d'espèces et mener des actions spécifiques sur les espèces emblématiques, rares ou menacées* » notamment par la mise en œuvre des programmes de conservation pour soutenir ou renforcer les espèces et notamment les espèces menacées d'extinction.

La deuxième partie est encore moins précise. Elle est composée d'axes stratégiques déclinés par diverses orientations au sein desquelles sont prévues certaines mesures. Ainsi pour répondre à l'axe stratégique n°1 « *Améliorer le cadre de vie en tenant compte des caractères paysagers et culturels du territoire* », l'orientation n°5 « *poursuivre le soutien à l'aménagement*

---

<sup>128</sup> Approuvée par le décret n°2012-1542 du 28 décembre 2012.

*harmonieux des villages* », prévoit de réaliser des chartes d'aménagement, d'aménager harmonieusement les espaces et les bâtiments publics dans le respect des patrimoines architecturaux et d'améliorer l'éclairage public en prenant en compte la réduction des pollutions lumineuses et les critères du label de Réserve Internationale de ciel étoilé. D'autres axes sont d'ordre incitatif comme l'axe n°2 « *Encourager l'excellence environnementale* » comprenant notamment des orientations incitatives comme l'orientation n°11 « *favoriser une meilleure gestion environnementale du territoire* » ou l'orientation n°12 « *encourager les initiatives en faveur de l'écoconstruction* ».

**335. Une précision relative des documents de planification.** La précision relative de la charte du Parc national des Pyrénées n'est pas un cas isolé. La charte du Parc national des Cévennes approuvée par le décret n°2013-995 du 8 novembre 2013 ou encore celle du Parc national de La Réunion approuvée par le décret n°2014-49 du 21 janvier 2014<sup>129</sup> sont du même acabit.

Pour l'une il convient, pour les orientations de gestion, de « *faire vivre notre culture* » en établissant le parc national des Cévennes en « *référence en matière de connaissance partagée* », de « *favoriser l'agriculture* » en soutenant le pastoralisme ou encore de « *valoriser la forêt* » en promouvant une gestion équilibrée des forêts qui invite au partage de ces espaces. Pour l'autre, il s'agit de « *préserver la diversité des paysages et accompagner leurs évolutions* » en favorisant l'appropriation des paysages, d'inverser la tendance à la perte de la biodiversité en favorisation l'appropriation de la biodiversité.

Les chartes des Parcs naturels régionaux, sur lesquels le législateur s'est reposé pour réformer le droit des parcs nationaux, sont de la même teneur<sup>130</sup>. Il en est en outre de même pour les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux qui offrent un résultat contrasté. À titre d'illustration, le programme de mesures du SDAGE bassin Rhône-Méditerranée qui « *recense les actions clés dont la mise en œuvre est nécessaire pendant la période 2010-2015 pour l'atteinte des objectifs environnementaux du SDAGE* » (p8) prévoit une orientation fondamentale n°2 « *concrétiser la mise en œuvre du principe de non dégradation des milieux aquatiques* » au sein de laquelle on ne trouve aucune concrétisation. À

<sup>129</sup> L. PEYEN, « De l'esprit des lois à l'esprit des lieux : La Charte du parc national de La Réunion, un véritable projet pour le milieu », *Dr. env.* 2014, n°221, p. 114 ; A. FONTAINE, « approbation de la charte du Parc National de la Réunion : un pas de plus vers la construction de l'ordre public réunionnais », *Rev. jur. env.* 2014, n°3, p. 477.

<sup>130</sup> Cf. par exemple la charte du Parc naturel régional du Verdon 2008-2020 qui prévoit entre autres, de mettre en place une stratégie de protection et de gestion du patrimoine naturel qui réside dans l'amélioration des connaissances du patrimoine naturel, la protection et la gestion des sites naturels remarquables, l'accompagnement de la gestion de la faune sauvage remarquable et l'organisation du partage de connaissance.

l'inverse l'orientation fondamentale n°5 « *lutter contre les pollutions, en mettant la priorité sur les pollutions par les substances dangereuses et la protection de la santé* » est déclinée par des orientations plus précises (A, B, C, D) qui comportent chacune un tableau listant les mesures à charge des différents acteurs telles que « *le traitement des rejets d'activités vinicoles et ou de productions agroalimentaires incombant aux propriétaires, gestionnaires de cave et industriels* » ; ou encore « *la réduction des apports d'azote organique et minéraux* » supposant « *l'acquisition de matériels d'épandage des déjections animales performants par les exploitations et la suppression des rejets de serres hors-sol dans le milieu* »...etc. Ces exemples sont suffisants pour attester du contenu variable des mesures et actions prévues par les documents de planification. Ce contenu variable ne remet cependant pas en cause l'hypothèse selon laquelle les plans créent matériellement les différentes missions de service public environnemental.

**336. Une imprécision non dirimante à l'hypothèse de la planification comme matérialisation des missions de service public environnemental.** Lorsque le juge procède à l'identification de missions de service public, il n'est pas nécessairement précis sur le contenu de ces dernières. Les exemples en notre domaine du droit de la chasse ou du droit forestier sont significatifs. En matière de chasse, le juge administratif qualifie de mission de service public la mission d'« *organisation technique de la chasse* »<sup>131</sup> assurée par les associations communales de chasse et considère que les fédérations départementales des chasseurs collaborent à une mission de service public « *en contribuant notamment à la sauvegarde et au repeuplement de la faune sauvage comme à la protection de l'environnement nécessaire au développement de celle-ci* »<sup>132</sup>. En matière de forêt, le juge du tribunal des conflits qualifie de mission de service public administratif « *les actions de protection, de conservation et de surveillance de la forêt* »<sup>133</sup>. Certes le contenu des plans est parfois relatif et certaines actions méritent d'être précisées au sein notamment des différents contrats d'application. Toutefois, ces documents donnent vie aux différents services publics environnementaux et sont en tant que tels des documents de matérialisation desdits services publics. Parfois faible, le contenu n'en est pas moins réel et l'horizon tracé. Encore faut-il que ces engagements aient une portée normative suffisante afin que le projet qu'elles ont pour le milieu naturel soit concrétisé.

---

<sup>131</sup> CE 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant La Touraine*, req. n°92276.

<sup>132</sup> CE, 15 janvier 1986, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France*, req. n°48271.

<sup>133</sup> TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim*, n°02428.

## §2. UNE PORTÉE NORMATIVE AVÉRÉE DES PLANS

**337. L'organisation des services publics et les particuliers.** Dès lors que les gouvernants ont décidé de labelliser un besoin d'intérêt général en activité de service public, ils se doivent de créer ledit service public et d'en organiser le fonctionnement. C'est ce que L. DUGUIT nomme les lois constructives du service public par distinction des lois normatives qui révèlent l'intérêt général à satisfaire (cf. *supra* §37). Ainsi que l'affirme le Doyen de Bordeaux, « *le service public a comme substratum l'obligation pour les gouvernants de remplir, au profit des gouvernés, une certaine mission déterminée, [...] cette obligation des gouvernants est le résultat d'une règle de droit qui s'impose à eux. Par conséquent, quand les gouvernants obéissant à cette règle de droit, par un acte positif, instituent et organisent un service public, cet acte est une loi au sens matériel* »<sup>134</sup>. Et en tant que « lois » elles ont *ipso facto* un effet normatif plaçant l'administré dans une situation légale et réglementaire face au service public. Création et modalités d'organisation peuvent se faire ensemble ou séparément, par la loi et/ou par un acte administratif réglementaire, mais la conséquence est claire : ces lois peuvent être déférées en excès de pouvoir devant le juge administratif par un particulier<sup>135</sup>. Ainsi, les administrés ont droit à l'édiction des mesures de création effective dudit service public<sup>136</sup> et droit de contester les modalités d'organisation du service public<sup>137</sup>.

**338. L'intérêt de l'étude de la normativité des plans.** Partir du postulat que les documents de planification en matière environnementale matérialisent les missions de service public implique d'en tirer toutes les conséquences contentieuses : placer l'administrer face à une situation légale et réglementaire l'autorisant à poursuivre des actions en obtention de la prestation et/ou en réparation<sup>138</sup>. Les choses ne sont pas si simples, car les plans sont d'une

<sup>134</sup> L. DUGUIT, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *RDP* 1907, p. 418.

<sup>135</sup> CE, 6 février 1903, *Terrier*, GAJA, 19<sup>e</sup> éd, n°11 : Le commissaire du gouvernement concluait ainsi : « *Tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits, généraux ou locaux, - soit que l'administration agisse par voie de contrat, soit qu'elle procède par voie d'autorité, - constitue une opération administrative, qui est, par sa nature, du domaine de la juridiction administrative, au point de vue des litiges de toute sorte dont elle peut donner lieu* » ; CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-De-Seguey-Tivoli*, GAJA, n°16.

<sup>136</sup> CE, 6 juillet 1934, *Société Van Outryve* : *Rec CE*, p. 786, *RDP* 1934, p. 629, *Concl. RIVET*. Le juge annule une décision de refus de l'administration de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour rendre effective les missions de service public.

<sup>137</sup> TC 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ Epoux Barbier*, GAJA, n°82 ; CE, 11 février 2010, *Borvo et a*, req. n°324233 et 324407, *Concl. P. THIELLAY*, *RFDA* 2010, p. 776.

<sup>138</sup> L'affirmation ne fait l'objet d'aucune atténuation dès lors que nous sommes en présence d'un service public administratif : CE, 13 juin 1969, *commune de Clefcy* : *Rec. CE*, p. 308, *AJDA* 1969, p. 428, *chron.* ; CE, 23 février 1968, *Picard* : *Rec. CE*, p. 131 ; CE, 26 février 1975, *Garrigou* : *Rec. CE*, p. 154.

normativité faible et indirecte à l'égard des administrés (A). Toutefois, les évolutions jurisprudentielles récentes montrent que le juge administratif entend conférer un poids normatif plus important aux dispositions des différents plans permettant d'envisager les plans comme des actes d'organisation des services publics environnementaux en devenir (B).

#### **A. UNE NORMATIVE FAIBLE ET INDIRECTE, OBSTACLE À L'ASSIMILATION DU PLAN À UN ACTE D'ORGANISATION DES SPE**

Affirmer que les documents de planification matérialisent principalement les missions de service public environnemental, c'est assimiler les documents de planification à des actes d'organisation du service public qu'il est possible à l'administré de contester devant le juge administratif. Pour ce faire, faut-il que les plans en eux-mêmes aient une juridicité suffisante pour permettre à l'administré de revendiquer un intérêt légitime à les contester. Il n'est pas certain que ce soit le cas pour deux raisons : le contenu parfois peu juridique des mesures (1) et leurs destinataires restreints (2).

##### **1. De L'indétermination des mesures prescrites par les plans résulte une faible portée normative**

La première raison réside dans la juridicité douteuse des plans. En effet, la planification environnementale a hérité des mêmes traits caractéristiques congénitaux de sa grande sœur, la planification économique : un contenu au caractère obligatoire relatif. « *Moins qu'impérative, mais plus qu'indicative, la planification française est une planification active* » affirmait P. MASSÉ<sup>139</sup>. La juridicité douteuse des documents de planification est imputable tant au caractère prospectif de ceux-ci qu'au caractère variable de son contenu. Ainsi que le relevait le professeur J. -A. MAZÈRES, non seulement « *le plan [...] est un acte complexe qui contient des dispositions hétérogènes, dont beaucoup n'ont manifestement aucune portée juridique [...] on peut se demander dès lors s'il est véritablement utile de discuter de la juridicité du plan entendu comme décision globale et unique* », mais aussi « *il semble [...] contraire au bon sens et à la justice de rendre obligatoire des dispositions prévisionnelles* »<sup>140</sup>. Il en est de même pour la planification environnementale dont on a pu observer précédemment son caractère prospectif

---

Lorsque nous sommes en présence d'un service public industriel et commercial, l'utilisateur peut être placé dans une situation contractuelle de droit privé : CE, 13 octobre 1961, *Ets Campanon-Rey* : *Rec CE*, p. 567, *AJDA* 1962, p. 98, concl. HEUMANN, note DE LAUBADÈRE.

<sup>139</sup> Cité in J. -A. MAZÈRES, « De quelques problèmes dominants de la planification française », *AJDA* 1968, p. 214.

<sup>140</sup> J. -A. MAZÈRES, « De quelques problèmes dominants de la planification française », *AJDA* 1968, p. 214.

(cf. *supra* §228) et son contenu parfois peu impératif (cf. *supra* §337). Dès lors, le droit à l'exécution des prestations de service public environnemental s'enlise face à des prestations au contenu impalpable. C'est vrai, en premier lieu, des objectifs généraux fixés dans un document de planification. Ainsi en est-il de certaines dispositions de la loi du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* que le juge considère comme dépourvues de portée normative<sup>141</sup>. Ce qui s'applique aux lois de programme s'applique aussi aux documents de planification. Ainsi, le tribunal administratif de Rouen a considéré dans un jugement du 22 septembre 1999<sup>142</sup> que la charte d'un parc naturel régional est dépourvue de portée normative ; le Conseil d'État a affirmé que « *les orientations de la politique des transports définies dans le schéma national des infrastructures de transport prévu par les articles L. 1212-1 et suivants du code des transports, qui définissent en termes généraux les objectifs poursuivis par l'État en matière de développement des réseaux de transport, sont par elles-mêmes dépourvues de portée normative* »<sup>143</sup> ou encore que le document d'incidence d'un projet n'avait pas sur un point précis à justifier de sa compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône Méditerranée Corse eu égard à la formulation très générale des objectifs qu'il fixe en la matière<sup>144</sup>. Ainsi, la portée normative des documents de planification dépend essentiellement de la volonté des rédacteurs de ce dernier, avec pour limite, le respect des dispositions normatives qui lui sont supérieures et qui imposent un contenu minimal auquel les rédacteurs ne peuvent se soustraire<sup>145</sup>.

## 2. Les destinataires limités du document de planification

**339. Les acteurs du plan : destinataires de l'acte de planification.** La seconde raison de la faible normativité des plans réside dans la détermination des destinataires des dispositions contenues dans les documents de planification. Ceux-ci sont avant tout les personnes acteurs du plan ; l'administré n'étant directement concerné que par la mise en œuvre, par les acteurs du plan, des mesures prévues par ledit plan. Or il est établi par la jurisprudence

<sup>141</sup> CE, 18 juillet 2011, *Fédération nationale des chasseurs et fédération départementale des chasseurs de la Meuse*, req. n°340512, AJDA 2011, p. 1527, AJDA 2012, p. 1047, note C. GROULIER.

<sup>142</sup> TA Rouen, 22 septembre 1999, req. n°981642, AJDA 2000, p. 176.

<sup>143</sup> CE, 17 octobre 2013, *CEDPA*, req. n°358633

<sup>144</sup> CE, 16 janvier 2008, *Association jeune canoe-Kayak Avignonnais*, req. n°289893

<sup>145</sup> CE, 26 mars 2008, *Association Les amis de la Terre*, req. n°300952. En adoptant les critères retenus pour sélectionner les seize mesures du plan de protection de l'atmosphère, les auteurs n'ont pas méconnu le 2° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement en vertu duquel le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source est assuré en utilisant les meilleurs techniques disponibles à un coût économiquement acceptable, ni aucune autre disposition législative et réglementaire.



que les droits des administrés ne peuvent être revendiqués que lorsque le service est directement en cause<sup>146</sup>.

**340. Le plan : un instrument à destination des « personnes-acteurs ».** Approuvés en principe par un acte réglementaire<sup>147</sup>, les documents de planification acquièrent indirectement une valeur juridique et peuvent dès lors être contestés devant le juge administratif selon la voie du recours pour excès de pouvoir. Leur nature réglementaire est cependant discutée parce qu'en général, les documents de planification ont pour destinataire les parties prenantes à cette politique et par voie de conséquence, n'ont pas d'effet contraignant à l'égard des tiers<sup>148</sup>. Il s'agit alors, pour reprendre les termes utilisés par L. DUGUIT, de *lois constructives* « intermédiaires » qui dans une perspective patrimoniale mettent à contribution les différents responsables. L'arrêt du 26 mars 2008, *Association Les amis de la Terre* dans lequel la haute juridiction administrative considère qu'un plan de protection de l'atmosphère « *emporte une série d'effets contraignants quant à la surveillance et la maîtrise de la qualité de l'air dans le périmètre qu'il couvre, qui s'imposent aux autorités administratives compétentes pour mettre en œuvre des mesures préventives et curatives en vue d'atteindre les objectifs qu'il fixe dans le respect du calendrier donné* »<sup>149</sup> en est un exemple caractéristique. Les réels actes de mise en œuvre des services publics environnementaux sont *in fine* ceux pris par lesdits responsables. Ces responsables peuvent d'ailleurs n'être qu'une seule personne chargée à la fois de l'élaboration du plan et de sa mise en œuvre. Ainsi, selon l'article L. 229-26 du code de l'environnement « *le plan climat-air-énergie territorial définit [...] les objectifs stratégiques et*

---

<sup>146</sup> CE, 29 octobre 1976, *Rouillon, Pommeret et Sion* : *Rec. CE*, p. 453, Concl. MASSOT, AJ 1976, p. 635, note J. THÉRY : Des étudiants peuvent attaquer les nominations de leurs professeurs mais non celle nommant un inspecteur général et le chargeant de fonctions de chef de service dans le ministère dont relève l'unité pédagogique ; CE, 5 octobre 1979, *Lamar* : *Rec. CE*, p. 365. Des élèves d'une école peuvent contester sa réorganisation, non la création et l'organisation d'une autre école.

<sup>147</sup> De façon non exhaustive : Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux sont arrêtés par le préfet coordonnateur de bassin (articles R. 212-7 du code de l'environnement), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux sont approuvés par arrêté préfectoral (article R. 212-42 du code de l'environnement) ; les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie sont arrêtés par le préfet de région et adoptés par l'organe délibérant du conseil régional (L. 222-2 du code de l'environnement), les plans de protection de l'atmosphère sont arrêtés par le préfet (article L. 222-4, III du code de l'environnement), la charte du parc national est approuvée par décret en Conseil d'État (L.331-1 du code de l'environnement) ; la charte d'un parc naturel régional est adoptée par décret (article L. 333-1, IV, al. 2 du code de l'environnement) ; les schémas de cohérence écologiques sont soumis à délibération du conseil régional et adoptés par arrêté du représentant de l'État dans la région (L. 371-3 du code de l'environnement) ; les schémas départementaux de gestion cynégétique sont approuvés par le préfet (L. 425-1 du code de l'environnement) les plans de prévention des déchets sont approuvés par délibération du conseil régional (L.541-14 du code de l'environnement) ...etc.

<sup>148</sup> J. -C. HÉLIN, « L'écriture des chartes des parcs naturels et le droit », *Rev. jur. env.* 1997, NS, p. 491 ; P. BOYER et F. DESNIER-PASQUIER, « La planification aquatiques. SDAGE. SAGE », *J. -Cl. Env.* fasc. 2930, §119.

<sup>149</sup> CE 26 mars 2008, *Association Les amis de la Terre*, req. n° 300952, *Rec. CE*, p. 825; *Dr. adm.* 2008, n° 36, obs. COLLET ; *Envir.* 2008, n° 71, obs P. TROUILLY ; *Dr. envir.* 2008, n°164, p. 14, Concl. Y. AGUILA.

*opérationnels de cette collectivité publique »* ; selon l'article L. 219-9 du même code, il revient à « l'autorité administrative » d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action pour le milieu marin ; selon l'article R. 332-21 du code de l'environnement, le plan de gestion d'une réserve naturelle décrit les objectifs que le gestionnaire s'assigne.

Le plan a toutefois vocation à fédérer plusieurs responsables autour d'une même politique. Ainsi, l'article L. 331-3 du code de l'environnement précise à propos de la charte du parc national que « *les collectivités publiques intéressées s'assurent de la cohérence de leurs actions avec les orientations et mesures de la charte et mettent en œuvre les moyens nécessaires. Les préfets s'assurent de la prise en compte des spécificités des espaces du cœur et de l'aire d'adhésion d'un parc national au sein des documents de planification de l'action de l'État* », formule empruntée au droit des parcs naturels régionaux<sup>150</sup> et pour lesquels le juge administratif a explicitement rappelé dans une décision CE, 15 novembre 2006, *Syndicat mixte du PNR de la Montagne de Reims*, req. n°291056 « *qu'il appartient aux différentes collectivités publiques intéressées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de cette charte* ». Dans la même veine, l'article L. 334-5 du code de l'environnement précise en outre que « *l'État, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion* ». Dès lors qu'il a pour objectif d'instiguer de la cohérence au sein d'une politique déterminée en prévoyant des objectifs à réaliser, l'instrument juridique de la planification fixe un cadre qu'il revient aux différents acteurs de cette politique environnementale de respecter<sup>151</sup>. L'obligatorité des engagements souscrit par ces différents acteurs se mesure à l'aune du contentieux.

## **B. VERS UNE RECONNAISSANCE NORMATIVE PLEINE ET ENTIÈRE DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION**

La portée normative des documents de planification relève d'une obligation juridique souple de non-contrariété des dispositions du plan à l'encontre des personnes acteurs (1). Le

---

<sup>150</sup> L. 333-1, V du code de l'environnement : « *L'État et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte [...] Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent* ».

<sup>151</sup> Certains zonages sont cependant réglementaires tels que les plans de prévention des risques naturels qui n'ont qu'un faible caractère prospectif.

contrôle par le juge administratif de cette non-contrariété souple tend à se renforcer confirmant le caractère réglementaire des documents de planification (2).

### **1. Une obligation juridique souple de non-contrariété des dispositions du plan par les « personnes-acteurs »**

L'obligation pour les acteurs du plan de le mettre en œuvre s'exprime préférentiellement de façon négative par un rapport juridique souple variant de l'obligation de compatibilité (a) à celles de cohérence et de la prise en compte (b) des dispositions du document de planification dans le cadre de l'exercice de leur compétence.

#### **a. Le rapport de compatibilité des décisions administratives avec les plans**

**341. Liste non exhaustive des plans concernés.** Le rapport de compatibilité s'exprime soit entre divers plans (cf. *infra* §399) soit entre un plan et certaines décisions. C'est ce dernier aspect qui intéresse le caractère normatif des plans du point de vue de l'organisation des services publics environnementaux. Il concerne un certain nombre de plans. Ainsi les décisions prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux<sup>152</sup> et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux<sup>153</sup> ; les décisions prises pour la gestion de l'espace marin doivent être compatibles avec les objectifs et mesures du document stratégique de façade<sup>154</sup> ; les décisions prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les dispositions d'un plan de gestion des risques d'inondation<sup>155</sup> ; les autorisations ou enregistrements d'exploitations de carrières doivent être compatibles avec le schéma régional des carrières<sup>156</sup> ; les décisions prises dans le domaine des déchets doivent être compatibles avec ces plans<sup>157</sup> ; les décisions prises notamment lorsqu'elles concernent le rayonnement ionisant doivent être compatibles avec le décret qui établit les prescriptions du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs.

**342. Les effets contentieux probants du rapport de compatibilité.** Explicable à plusieurs points de vue — principe de non-tutelle, libre administration des collectivités

---

<sup>152</sup> L. 212-1 XI du code de l'environnement. Aussi, CE, 11 février 2011, *M. Diet*, req. n°316727. Les rapports des autorisations administratives dans le domaine de l'eau avec les dispositions du SDAGE sont des rapports de compatibilité et non de conformité.

<sup>153</sup> L. 212-5-2 du code de l'environnement qui dispose que « les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et délais qu'il précise ».

<sup>154</sup> L. 219-4 du code de l'environnement.

<sup>155</sup> L. 566-7, 4° du code de l'environnement.

<sup>156</sup> L. 515-3, II, du code de l'environnement.

<sup>157</sup> L. 541-15 du code de l'environnement.

territoriales, caractère prospectif du document — le rapport de compatibilité produit, au fil des affaires et de l'évolution des documents de planification qui se veulent plus précis dans la rédaction des actions qu'ils prévoient, une contrainte réelle sur les destinataires du plan. Deux domaines à contentieux fourni peuvent être exposés : celui des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et celui des plans de prévention des déchets.

**343. Les SDAGE<sup>158</sup>.** Le rapport de compatibilité oblige les personnes publiques à ne pas contrevenir aux objectifs du SDAGE notamment en intégrant différentes obligations au sein de leur décision administrative.

Ainsi, à propos de la délivrance de l'autorisation d'exploiter une usine hydroélectrique, le rapport de compatibilité peut se traduire par l'intégration de mesures compensatoires afin de préserver tout entraînement de poissons dans le circuit hydraulique ainsi que des obligations à la charge de la société bénéficiaire de fourniture et de déversement de certaines espèces de poissons<sup>159</sup>.

Cette conciliation des usages, au nom du principe de gestion équilibrée de la ressource en eau, est parfois impossible et par conséquent, l'activité incompatible avec le schéma. Tel est le cas d'une demande d'autorisation de travaux pour l'aménagement d'une zone d'activité comportant la réalisation d'une plate-forme de remblai entre une route et une rivière. Le projet est incompatible avec les dispositions du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse prévoyant que « *Les champs d'inondation situés à l'amont de zones sensibles aux inondations feront l'objet de mesures de préservation grâce à l'usage des outils réglementaires en vigueur. En cas particulier d'implantation dans ces zones d'ouvrages ayant un impact sur l'écoulement des eaux en période de crue, les mesures compensatoires visant à rétablir globalement le même niveau d'aléa seront prises que ce soit du point de vue de la cote d'eau atteinte ou du volume stocké* », car il empiète sur le lit majeur de la rivière sans que les mesures prévues pour compenser les aléas d'inondation ne soient suffisantes<sup>160</sup>.

De même, est contraire à l'orientation d'un SDAGE qui précise qu'il faut « *Prévoir dans les Plans d'aménagement et de gestion durable (PAGD) ou dans les règlements de chaque SAGE, en fonction de la sensibilité du milieu, de son état actuel et de son fonctionnement, des critères conditionnant la délivrance des autorisations ou l'acceptation des déclarations de*

<sup>158</sup> L. FONBAUSTIER, K. BOUAOUDA, « Remarques critiques sur la portée normative des SDAGE », *Envir.* n°6, 2008, étude n°6.

<sup>159</sup> CAA Marseille, 20 septembre 2007, *Association nationale de protection des eaux et rivières (ANPER-TOS)*, req. n°04MA00286.

<sup>160</sup> CE, 17 mars 2010, *MEDAD*, req. n°311443, *AJDA*, 2010, p. 1285.

*création de nouveaux plans d'eau, voire leur interdiction sur les zones les plus fragiles (têtes de bassin, notamment en première catégorie piscicole, zones de faibles débits, etc.)* » le projet de création de bassins piscicoles aménagés qui « *se situent en tête de bassin, à environ 500 m des sources du ruisseau "Le Dorlon", classé en première catégorie piscicole ainsi qu'en espace naturel sensible* »<sup>161</sup>.

En toute hypothèse, le juge administratif prend le soin de faire référence aux dispositions pertinentes du SDAGE et de les confronter avec les effets néfastes potentiels du projet pour mesurer la compatibilité de ce dernier. Il est aidé dans sa démarche par les dispositions R. 214-6, II, 4° et R. 214-32, II, 4°, c du Code de l'environnement qui obligent le pétitionnaire à justifier la compatibilité de son projet avec ledit schéma sous peine d'annulation de la décision administrative pour vice de procédure<sup>162</sup>.

**344. Les plans de prévention et de gestion des déchets**<sup>163</sup>. Tout comme pour le SDAGE, les décisions prises dans le domaine des déchets doivent être compatibles avec les plans de prévention et de gestion des déchets<sup>164</sup>. Or, l'encadrement communautaire, législatif et réglementaire qui pèse sur le contenu des plans de prévention et de gestion des déchets renforce le rapport de compatibilité en autorisant l'insertion de dispositions précises telle que par exemple la définition au sein des plans tant des secteurs permettant l'extension ou la création de capacités de traitement des déchets que des secteurs ne le permettant pas<sup>165</sup>. Dès lors est incompatible avec le plan, un projet de création d'un centre de stockage de déchets ménagers et assimilés dans une commune située dans l'Est de la Sarthe alors que le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) considère qu'il n'est pas opportun qu'un nouveau centre de stockage de déchets ultimes soit implanté dans cette partie du territoire<sup>166</sup>. De même, est incompatible avec le PDEDMA de la Côte d'Or qui prévoit 3 unités de traitement situées respectivement dans la zone Dijon et Est-Côte-d'Or, Haute Côte-d'Or et dans la zone Sud-Ouest Côte-d'Or, l'arrêté préfectoral qui autorise au-delà des objets définis par le plan, le regroupement et le traitement des déchets ménagers et assimilés de deux zones sur un seul site<sup>167</sup>. Enfin, le dossier d'autorisation d'une installation de traitement de déchets

---

<sup>161</sup> CAA Nancy, 22 novembre 2012, *M. Marcel*, req. n°12NC00175.

<sup>162</sup> CAA Nantes, 7 juin 2005, *Communauté d'agglomérations du Grand Angers*, req. n°03NT01117

<sup>163</sup> P. STEICHEN, « Contentieux des plans d'élimination », *Envir.* n°4, 2003, chron. 10 ; B. EGLIE-RICHTERS, « La force obligatoire des plans de gestion des déchets et le principe de compatibilité », *BDEI* 2013, n°46, 1602, p. 13.

<sup>164</sup> L. 541-15 du code de l'environnement.

<sup>165</sup> CE, 30 décembre 2011, *Sté Terra 95*, req. n°336383, *RFDA* 2012, p. 205 ; *AJCT* 2012, p. 213, *RJEP* 2012, n°27, p. 21, obs. GUIHAL.

<sup>166</sup> CAA Nantes, 07 juin 2013, *MEDDAT*, req. n°12NT00062.

<sup>167</sup> CAA Lyon, 05 avril 2012, *Sté Ecopole services*, req. n°10LY02466.

doit justifier de sa compatibilité avec un plan de prévention et de gestion des déchets sous peine d'être annulé pour vice de procédure<sup>168</sup>.

À travers ces deux exemples, on constate que le rapport de compatibilité, s'il est plus souple que celui de conformité, tend au fil des jurisprudences et de l'amélioration du contenu des documents de planification, à faire supporter sur les personnes publiques une obligation réelle de respect des dispositions relevant des documents de planification, que ce soit d'ailleurs tant pour les orientations que pour les mesures concrètes. Cette obligation est confortée par d'autres rapports normatifs plus souples : la prise en compte et la cohérence.

b. Le rapport de prise en compte et l'obligation de cohérence

**345. La prise en compte des plans par les décisions administratives.** Moins exigeante que la notion de compatibilité, l'obligation de prise en compte concerne quasi exclusivement les rapports entre documents de planification (cf. *infra* §401) et non entre ceux-ci et les décisions administratives individuelles. Cependant, on la retrouve étonnamment<sup>169</sup> à propos de la police administrative spéciale en matière de chasse. L'article L. 425-14 du code de l'environnement impose au ministre de prendre en compte les orientations du schéma départemental de gestion cynégétique lorsqu'il fixe le nombre maximal d'animaux qu'un chasseur est autorisé prélever dans une période déterminée sur un territoire déterminé. Plus classiquement, l'obligation de prise en compte a pu concerner les décisions administratives qui, ne pouvant être considérées comme prises dans le domaine de l'eau, avaient néanmoins des conséquences néfastes sur les dispositions des SDAGE. Bien qu'abrogée par la loi du 21 avril 2004, la « prise en compte » des dispositions du SDAGE, après plusieurs jurisprudences des cours administratives d'appel<sup>170</sup>, a fait l'objet d'une interprétation de la part de la Haute juridiction administrative qui considère que « *les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du SDAGE, sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de*

<sup>168</sup> CAA Nantes, 2 mai 2014, *Sté Gorasso Transport Travaux Publics*, req. n°13NT00704.

<sup>169</sup> Le rapport de « prise en compte » étant plus faible en théorie que celui de « compatibilité », il apparaît logique que le premier s'applique à des décisions autres que celles empiétant dans le domaine du plan alors que le second devrait s'appliquer pour les décisions prises dans le domaine du plan. Pourtant la décision administrative est pour ce cas précis en lien direct avec le document de planification ce qui recommande de solliciter le rapport de compatibilité et non celui de prise en compte.

<sup>170</sup> CAA Douai, 3 avril 2003, *Commune de Provillie*, req. n°01DA00066 et 01DA00175 à propos de la prise en compte des orientations du SDAGE par un arrêté de DUP relatif à une déviation ; CAA Douai, 25 septembre 2003, *Association de sauvegarde et amélioration du cadre de vie et de l'environnement (SAVE)*, req. n°00DA00657, *JCPA*, 2004, n°1264, obs. PH. BILLET. A propos de la prise en compte par un permis de construire des dispositions du SDAGE qui se bornent à préconiser d'éviter d'exposer les biens et les personnes en zone inondable.

*l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie »<sup>171</sup>. Si l'effet normatif de la notion de « prise en compte » est faible, il s'explique notamment par le caractère indirect des dispositions en cause doublé du principe d'indépendance des législations.*

**346. L'obligation de cohérence.** On retrouve cette obligation de cohérence pour la charte des PNR<sup>172</sup>, obligation qui a été étendue par la loi du 14 avril 2006 à la charte des parcs nationaux<sup>173</sup> et des parcs naturels marins<sup>174</sup>. Il est prévu que les personnes intéressées assurent ou veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent au regard des orientations et mesures de la charte ou du plan de gestion pour les parcs naturels marins. Or le juge administratif en a fait un véritable rapport normatif en considérant à plusieurs reprises qu'il appartient aux collectivités publiques de *« mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité »<sup>175</sup>. Cette interprétation évolutive et constructive des dispositions du code de l'environnement relatives à la charte des PNR montre la voie d'une normativité avérée des documents de planification conduisant à une opposabilité progressive de ceux-ci aux administrés.*

## **2. L'élargissement progressif de l'opposabilité des documents de planification aux administrés.**

**347. L'évolution normative des documents de planification.** Parce que leur objectif est en premier lieu de rassembler les personnes publiques et privées autour d'une politique cohérente de protection de l'environnement, les documents de planification sont à destination des personnes publiques et privées concernées et, par voie de conséquence, elles n'ont pas en principe à produire des effets juridiques auprès des administrés. Il en est ainsi clairement pour les chartes des PNR, l'arrêt du Conseil d'État du 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace*, req. n°198124 indiquait que *« la charte d'un parc naturel régional ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédure »*. Son opposabilité se fait par

---

<sup>171</sup> CE, 17 mars 2010, *MEDAD*, req. n°311443.

<sup>172</sup> L. 333-1 V du code de l'environnement.

<sup>173</sup> L. 331-3 II, al. 6 du code de l'environnement.

<sup>174</sup> L. 334-5 du code de l'environnement.

<sup>175</sup> CE, 15 novembre 2006, *Syndicat mixte du PNR de la Montagne de Reims*, req. n°291056 ; CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon*, req. n°289274 ; CE, 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction en Rhône-Alpes*, req. n°321219

l'intermédiaire des personnes publiques qui doivent par exemple refuser de déclarer un projet d'utilité publique<sup>176</sup> qui irait à l'encontre des dispositions de la charte.

Sans revenir sur cette position de principe, l'évolution du contentieux des PNR s'est faite sur un autre terrain. Parce qu'il appartient aux personnes intéressées de mettre en œuvre la charte, le contentieux des chartes s'est déplacé sur le fait de déterminer quel degré de précision les mesures prévues par la charte pouvaient revêtir, car plus celles-ci se feront précises, plus les membres de la charte seront tenus à la réalisation d'obligations précises. Ainsi, là où la jurisprudence *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace* précitée interdisait aux chartes de prévoir des règles de fond et de procédure, l'arrêt du 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction en Rhône-Alpes*, est venu modifier cette position de la Haute juridiction en précisant que « *si les orientations de protection, de mise en valeur et de développement que la charte détermine pour le territoire du parc naturel régional sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent cependant être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes, sous réserve que ces mesures ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent, leur légalité est également subordonnée à leur compatibilité avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux et à leur caractère nécessaire pour la mise en œuvre des orientations de la charte* »<sup>177</sup>. Bien qu'encadrée par certaines conditions, cette possibilité de prévoir des mesures précises au sein de la charte des PNR est symptomatique de l'évolution qui se profile pour les documents de planification en général, les transformant en de réels documents réglementaires qui engagent les personnes y participant<sup>178</sup>.

Par une interprétation évolutive et constructive des notions de compatibilité, cohérence et de prise en compte, le juge administratif fait « des chartes » des PNR en particulier et des chartes territoriales en général, des documents au caractère réglementaire<sup>179</sup>. Il relaie ainsi au second

---

<sup>176</sup> CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, req. n°293896, *AJDA* 2009, p. 911, note Y. JEGOUZO ; *Envir.* 2009, n°86, note SOUSSE ; *JCP A* 2009, n°2231, obs. PH. BILLET.

<sup>177</sup> CE, 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction en Rhône-Alpes*, req. 321219.

<sup>178</sup> On peut néanmoins douter de la juridicité de certains documents tel que les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage qui étaient prévues à l'article L. 414-8 du code de l'environnement pour lesquelles le seul rapport normatif existant semble être le rapport de compatibilité que le schéma départemental de gestion cynégétique doit avoir avec celui-ci. Ces orientations furent abrogées par loi 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

<sup>179</sup> P. JANIN, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *Rev. jur. env.* 2010, n°4, p. 591.



plan le caractère contractuel de certains documents<sup>180</sup>. Cette tendance est complétée par le législateur qui intègre des parties réglementaires au sein de certains documents de planification comme l'exemple du règlement des SAGE qui est opposable aux tiers<sup>181</sup> ou celui du schéma départemental de gestion cynégétique qui « *est opposable aux chasseurs et aux sociétés, groupement et associations de chasse du département* »<sup>182</sup>. De nature réglementaire pour la plupart, les documents de planification font peser une obligation de non-contrariété à l'égard des personnes intéressées sanctionnable devant le juge administratif.

Peut-on aller plus loin dans l'analyse et considérer que l'existence du document de planification suppose un droit d'obtention des prestations et un droit d'action en réparation des administrés à l'égard des objectifs du plan et/ou des personnes acteurs si ces derniers ne mettent pas en œuvre les mesures prévues par les documents de planification ? Autrement dit, peut-on passer d'une approche passive de « non-contrariété » des actions des personnes-acteurs au regard des orientations et mesures prévues par les documents de planification à une approche active consistant à imposer la réalisation des mesures précises prévues par les documents de planification ? La réponse est nuancée.

**348. Une obligation relative de réaliser les mesures du plan à l'encontre des personnes acteurs.** Dans le cadre de la planification économique, les juges du Palais Royal ont considéré dans une décision du 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*, que « *le contrat de plan État-Région n'emporte par lui-même aucune conséquence quant à la réalisation effective des opérations qu'il prévoit* »<sup>183</sup>. Il doit en être différemment de la planification environnementale, car les jurisprudences précitées usent clairement de la forme impérative. Toutefois, le caractère souple du rapport normatif laisse une marge d'appréciation aux autorités administratives rendant peu probables les chances de voir prospérer un recours en obtention d'une prestation déterminée ou en réparation.

Il a ainsi pu être jugé par une juridiction du premier degré que l'obligation de compatibilité par rapport à un plan d'élimination des déchets n'implique pas, par elle-même, la construction d'aucune installation, ni l'aménagement ou la transformation d'aucun site<sup>184</sup>. La Haute juridiction administrative a refusé d'engager la responsabilité de l'État du fait de l'abandon

---

<sup>180</sup> CE, 19 juin 2006, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée et a*, req. n°266435, *AJDA* 2006, p. 2015, note X. BRAUD. Un document contient des dispositions qui sont susceptibles de produire des effets juridiques.

<sup>181</sup> Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006, article 77.

<sup>182</sup> Article L. 425-3 du code de l'environnement.

<sup>183</sup> CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*, *RFDA* 1997, p. 339 concl. STAHL.

<sup>184</sup> TA Rouen, 28 mars 1997, *Association La sauvegarde de l'environnement*, req. n°96647.

dans un plan d'élimination des déchets d'une opération qui y était auparavant inscrite<sup>185</sup>. Enfin, dans un arrêt du 10 juin 2015, le Conseil d'État a jugé que pour atteindre les objectifs de respect des valeurs limites réglementaires à ne pas dépasser, les préfets chargés de la mise en œuvre d'un plan de protection de l'atmosphère sont soumis à une obligation de moyen et non à une obligation de résultat<sup>186</sup>. Ainsi, les mesures prévues au sein des documents de planification ne semblent pas lier les parties intéressées qui conservent une marge d'appréciation quant à l'opportunité d'agir. Toutefois, notons que nombre de documents de planification sont imposés au niveau de l'Union européenne et que le non-respect des obligations communautaires censées être réalisées par l'intermédiaire des documents de planification peut entraîner une action en manquement envers l'État français. Il en est ainsi de l'objectif d'atteindre un bon état écologique de l'eau qui constitue une obligation de résultat reprise au sein des SDAGE ou des objectifs fixés au sein des plans de prévention et de gestion des déchets<sup>187</sup> ou enfin des sites natura 2000.

Dès lors, si les actions en obtention d'une prestation prévue par un plan ou en réparation pour une action non réalisée par un plan ont peu de chance de prospérer, il n'en reste pas moins que l'engagement des différentes personnes-acteurs dans le cadre des plans suppose *a minima* une obligation d'agir relevant de l'ordre des moyens renforcée par le cadre législatif et européen.

**349. La planification : acte manifestant le caractère patrimonial des services publics environnementaux.** La création des plans environnementaux opère un regroupement principal des actions de protection et de mise en valeur de l'environnement dans un domaine particulier. Parce que l'approche patrimoniale du droit de l'environnement implique une correction des usages environnementaux par une multiplicité de responsables, l'acte de planification est tout indiqué pour assurer cette fin. Il permet de réunir l'ensemble des personnes intéressées pour adopter une politique globale. Celle-ci impacte l'exercice de la compétence desdites personnes intéressées qui sont astreintes à mettre en œuvre les actions du plan selon un rapport normatif souple. Il s'agit d'un acte réglementaire d'organisation original des services publics environnementaux puisqu'il mêle approche horizontale — coadministration entre personnes publiques sanctionnée juridiquement par une obligation de non-contrariété — et

---

<sup>185</sup> CE, 22 février 2008, *Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne*, *BJCL* 2008, p. 529, concl. Y. AGUILA.

<sup>186</sup> CE, 10 juin 2015, *Association les amis de la Terre*, req. n°369428, *AJDA* 2015, p. 2066.

<sup>187</sup> Y. JEGOUZO, « Les plans d'élimination des déchets mis en œuvre par la France n'assurent pas une transposition suffisante des directives », *RDI* 2002, p. 311.

approche verticale indirecte — effets sur les administrés par l'intermédiaire des personnes-acteurs du plan. Certes, l'administré n'a pas la possibilité de revendiquer une action en obtention d'une prestation et une action en réparation. Est-ce suffisant pour écarter l'hypothèse selon laquelle les documents de planification peuvent être assimilés à des actes d'organisation des services publics environnementaux ? Nous ne le pensons pas, car non seulement ces possibilités de recours font débats à l'encontre des actes de création et d'organisation des services publics<sup>188</sup>, mais en outre la difficulté de prévoir ces recours subjectifs renvoie à la difficulté de reconnaître au droit de l'homme à l'environnement un caractère subjectif (cf. *infra* §68) : l'absence de titulaire bien défini de l'environnement-patrimoine commun.

---

<sup>188</sup> G. JEZE, « Appréciation par les gouvernants et leurs agents de l'opportunité d'agir », *RDP* 1943, p. 1 ; J.-F. LACHAUME, « Quels droits publics subjectifs pour les usagers des services publics ? », in *Les droits subjectifs des administrés*, colloque de l'AFDA, LexisNexis coll. « Colloques et Débats », n° 4, 2011, p. 115.

## CONCLUSION DU CHAPITRE

**350. L'inventaire : acte de révélation de l'intérêt environnemental.** La détermination par les gouvernants des besoins d'intérêt général qui doivent être satisfaits par le procédé du service public répond à des exigences sociales qu'il leur appartient de décoder. La détermination des besoins d'intérêt environnemental est plus empirique, car elle est guidée en premier lieu par l'expertise scientifique. L'intérêt spécial justifiant la création d'un parc national, l'intérêt national justifiant la création d'une réserve naturelle, la création des zones spéciales de conservation ou des zones de protection spéciale des sites natura 2000, le classement en espèce protégée se justifie par rapport aux richesses écologiques des écosystèmes à préserver. Pour ce faire, l'inventaire est primordial. Outil de connaissance, il met les autorités publiques au-devant de leur responsabilité en leur conférant une obligation d'agir au nom de l'ordre public écologique. Celle-ci se traduit en premier lieu par l'usage de servitudes et de polices administratives spéciales pour protéger les espaces et les espèces fragiles. En complémentarité, l'inventaire est essentiel en droit de la prévention et de la lutte contre les pollutions et les nuisances, car il fournit un état des lieux permettant d'instituer une politique active de réduction des pollutions et des nuisances. Intégré ou non au processus de planification, l'inventaire est l'étape préalable à la création des missions de service public environnemental.

**351. La matérialité essentielle des missions de service public environnemental par les documents de planification.** L'ordre public écologique étant maintenu en premier lieu par la police administrative et les servitudes administratives, le droit de l'environnement passe d'un droit de police à un droit du service public par la planification. Instrument juridique qui fixe des objectifs prévisionnels et qui détermine les mesures et actions à mettre en œuvre, le document de planification est l'acte qui matérialise les missions de service public environnemental. Toutefois, la précision de cette matérialisation dépend de la volonté des personnes-acteurs du document de planification. Or les premières générations de plans —la charte des PNR notamment— ont pu faire douter de la juridicité des engagements inscrits. Les nombreuses considérations purement descriptives et déclaratoires qu'ils contenaient ne peuvent s'assimiler à des dispositions d'organisation d'une mission de service public environnemental. Avec la multiplication des recours à ces documents par le législateur, les personnes-acteurs se sont familiarisées avec cet instrument et en ont amélioré le contenu, aidées notamment par les textes européens et législatifs eux-mêmes qui tendent à préciser davantage le contenu minimal

de ces derniers. S'il demeure encore de nombreuses dispositions peu précises – le principe de non-tutelle et la démarche négociée aidant —, le juge administratif a réussi à suivre l'évolution se profilant en droit de l'environnement en leur conférant un réel caractère réglementaire. Dès lors, on peut valablement affirmer que les documents de planification sont des actes d'organisation des services publics environnementaux. Ainsi, inventaires et planifications constituent assurément un processus original de création des services publics environnementaux, car spécifique à la logique patrimoniale attachée à cette activité d'intérêt général. Celle-ci prévaut en outre lorsqu'on aborde son pendant : l'étude institutionnelle des services publics environnementaux.

## CHAPITRE II : UNE COADMINISTRATION FONCTIONNELLE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**352. Déclin du critère organique et diversité des modes de gestion.** Service public des chemins de fer, service public des ponts et chaussées, service public des impôts sont autant d'appellations qui traduisent l'idée originelle que le service public est incarné par l'institution. Il s'agit de la première acception doctrinale et jurisprudentielle de la notion juridique de service public. Cette définition organique ne résistât pas. Le passage d'une conception organique du service public à celle matérielle est connu. Il constitue un phénomène majeur de la crise du service public<sup>1</sup> cristallisée autour de la reconnaissance en jurisprudence de l'exécution d'un service public par un organisme privé sans lien de rattachement apparent avec une personne publique<sup>2</sup>. Le déclin du critère organique dans la définition du service public est le reflet d'une diversité des modes de gestion des services publics rendue nécessaire face à la diversité des activités d'intérêt général que les personnes publiques se sont mises à vouloir assurer ou assumer avec un degré d'implication variable. Quel que soit le mode de gestion utilisé librement par la personne publique en charge d'un service public environnemental<sup>3</sup>, la gestion de celui-ci doit être maîtrisée par la personne publique qui est seule à engager sa responsabilité en cas de défaillance. Tout ne peut donc être fait. Il en va du principe d'indisponibilité des compétences<sup>4</sup> qui suppose que la personne publique conserve *a minima* la direction stratégique du service public<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> G. MORANGE, « Le déclin de la notion juridique de service public », *D.*, 1947, p. 45. L'auteur décrit trois périodes de la notion : une conception organique, une conception semi-organique semi-matérielle et une conception matérielle.

<sup>2</sup> Les arrêts CE, 20 décembre 1935, *Etablissement Vezia* : *Rec. CE*, p. 1212 ; CE, 13 mai 1938, *Caisse Primaire Aide et protection* : *Rec. CE*, p. 417 ; CE, 31 juillet 1942, *Montpeurt* : *Rec. CE*, p. 239 ; CE, 2 avril 1943, *Bouguen* : *Rec. CE*, p. 86 en sont les expressions jurisprudentielles les plus frappantes.

<sup>3</sup> Cette liberté dans le choix du mode de gestion des services publics échappe au contrôle du juge administratif : CE, 18 mars 1988, *Loupas* : *Rec. CE* 1988, p. 668.

<sup>4</sup> Ainsi, il lui est interdit de se départir de son pouvoir de contrôle : CE, 2 novembre 1962, *ASSEDIC de la sidérurgie de l'Est* : *Rec. CE* p. 588. De même un service public confié à une collectivité par la loi ne peut être en totalité délégué à des personnes privées : CE, 12 novembre 1997, *Syndicat national des médecins du travail, Dr Adm*, 1998, n°20 ; CE, 17 mars 1989, *Syndicat des psychiatres français* : *Rec. CE*, p. 94, *AJDA* 1989, p. 407, obd. X. PRETOT ; *RFDA* 1991, p. 267, concl. B. STIRN.

Il convient cependant de relever qu'avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales organise désormais la possibilité de déléguer une compétence à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI depuis la loi.

<sup>5</sup>G. KOUBI, G. J. GUGLIELMI, *Droit du service public*, Montchrestien, Domat droit public, 2<sup>e</sup> éd, 2007, n°651 et suivants, p. 302. Les auteurs identifient trois fonctions :

**353. Le choix d'étudier « l'administration de l'environnement ».** L'étude des modes de gestion renvoie à la façon dont sont exercées les compétences environnementales détenues par les différentes personnes publiques : gestion directe ou indirecte par la personne publique, gestion déléguée ou non à des personnes publiques ou privées. De ce point de vue le droit de l'environnement ne présente guère de spécificités<sup>6</sup>. À l'inverse, l'administration de l'environnement est une administration spécialisée<sup>7</sup>. Son étude révèle la spécificité organique des services publics environnementaux. Ainsi, parce que l'octroi d'une compétence environnementale à une personne publique implique l'existence d'un service public environnemental — conception organique du service public —, l'analyse de la répartition des compétences environnementales permet de déterminer la façon dont est assuré l'intérêt environnemental entendu *lato sensu*. Le caractère finaliste du droit de l'environnement — le maintien de l'équilibre écologique — est-il retranscrit sur le plan organique ? Y'a-t-il une organisation administrative cohérente des services publics environnementaux permettant d'assurer l'intérêt environnemental ? La réponse à apporter est *a priori* négative, car dans ce domaine, probablement plus qu'ailleurs, la frénésie législative et réglementaire s'est accompagnée sur le plan institutionnel de l'apparition de structures spécifiques tels que le ministère de l'Environnement, les services déconcentrés de l'État, les établissements publics et

---

- la fonction de direction stratégique du service public comprenant les compétences de fondation, suppression du service public ; de choix du gestionnaire opérationnel et des exécutants du service public ; de fixation des principes d'organisation et de fonctionnement du service public ; de contrôle du respect de ces principes et de sanction en cas de violation) que la personne publique doit assurer.

- la fonction de gestion opérationnelle comprenant la compétence de réglementer les liens avec les usagers du service public et les liens avec les agents du service public

- la compétence de maîtrise d'ouvrage des installations du service public et d'exécution matérielle du service public que les personnes publiques peuvent confier à un tiers.

<sup>6</sup> Notons cependant que la délégation par voie législative de certaines missions de service public environnemental à des personnes privées — gestion des réserves naturelles, de la chasse, des forêts, des déchets (filiales REP) - sans mise en concurrence est susceptible de créer un monopole de gestion de certains biens environnementaux potentiellement contraire au droit de l'Union européenne. Si on peut penser que le caractère exclusivement social et non marchand de l'activité permet d'échapper au droit de la concurrence, l'arrêt TPIUE, 12 septembre 2013, *République d'Allemagne c/ Commission européenne*, T-347/09 permet d'en douter. Dans cette affaire, le juge de l'Union considère que le transfert de certaines zones du patrimoine naturel national à des associations de protection de l'environnement ainsi que l'octroi de subventions auxdites associations pour certains projets de protection de l'environnement constituaient une aide d'État car cette gestion s'accompagnait de la possibilité pour les associations de gérer de nombreuses activités ayant un caractère économique tels que les baux de chasse et de pêche, les ventes de bois, baux de tourisme qui sont dissociables des activités purement sociales de protection de l'environnement.

<sup>7</sup> A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, t III « Les grands services publics administratifs », LGDJ., 1978, 3<sup>e</sup> éd, p. 15 et suivantes. L'auteur présente une théorie générale de l'administration spécialisée en évoquant notamment « la différenciation ministérielle », « la structure interne des départements ministériels », « les institutions territoriales de l'administration spécialisée » avant d'évoquer les services publics secteur par secteur d'intervention publique. Reflet du droit de l'environnement comme droit administratif spécial, l'administration spécialisée telle qu'on l'observe en droit de l'environnement est généralement exposée au sein des ouvrages classiques tels que ceux du professeur R. ROMI et du professeur M. PRIEUR.

les agences dans tous les domaines de l'environnement auxquelles il faut ajouter la dévolution de compétences spécifiques aux collectivités territoriales. Le développement historique des institutions environnementales présente un caractère partiellement irrationnel et empirique. Comme sur le plan matériel, il existe sur le plan organique une multitude de services publics environnementaux et même une multitude d'activités de service public partagées parfois entre différents acteurs alors même qu'elles se rattachent à un domaine environnemental précis.

**354. La nécessaire coadministration fonctionnelle de l'environnement.**

L'explication de ce pluralisme institutionnel réside pour grande partie dans la complexité de l'objet administré : l'environnement. Pour appréhender celle-ci, le droit de l'environnement s'est organisé de façon sectorielle afin de résoudre les problématiques spécifiques aux différents éléments environnementaux. Une spécialisation organique s'en est suivie et ont émergé différentes institutions en charge de missions spécifiquement dédiées à la gestion de la forêt, de l'eau, de l'air, de la chasse, de la pêche, des déchets... sans pour autant faire disparaître les structures administratives traditionnelles qui se sont vue corrélativement octroyer certaines compétences. Cette spécialisation institutionnelle induite notamment par la haute technicité des problématiques environnementales —l'exemple du Haut Conseil des Biotechnologies — s'est réalisée sans effort de systématisation. Sauf à repenser entièrement l'administration de l'environnement, la coadministration entre institutions œuvrant sur le même domaine environnemental est apparue comme une nécessité pour corriger les risques de doublons, d'enchevêtrement et de contradiction entre les différentes missions de service public assurées ou assumées par les personnes publiques (section I). Cette coadministration sectorielle ne serait être suffisante pour assurer la protection de l'environnement entendue *lato sensu*. Parce qu'« *êtres et choses forment un tout complexe, difficilement sécable* »<sup>8</sup>, le réel écologique nous enseigne l'existence d'une interdépendance des éléments environnementaux qui milite pour une approche systémique du droit de l'environnement<sup>9</sup>. Aussi, des passerelles entre les différents pans du droit de l'environnement doivent être créées pour assurer le maintien de l'équilibre écologique. On observe que grâce à divers procédés juridiques s'établit une coadministration intersectorielle des services publics environnementaux (section II).

---

<sup>8</sup> M. DESPAX, « La défense juridique de l'environnement. Réflexions à propos de quelques décisions de jurisprudence concernant la pollution de l'eau et de l'atmosphère », *JCP*. 1970.1.2359, p. 51.

<sup>9</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, 7<sup>e</sup> éd, Dalloz, coll « Précis », 2016, n°12, p. 12.



**PLAN DU CHAPITRE :**

- **Section I** : Une coadministration sectorielle des services publics environnementaux
- **Section II** : Vers une coadministration intersectorielle des services publics environnementaux

## SECTION I : UNE COADMINISTRATION SECTORIELLE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**355. Un pluralisme institutionnel coordonné.** L'armature du code de l'environnement est révélatrice de l'existence de plusieurs mondes juridiques au sein du code de l'environnement correspondant aux différents éléments environnementaux — eau et milieux aquatiques, air et atmosphère, espaces naturels, espèces naturelles — et aux différentes activités polluantes, nuisibles ou à risque — ICPE, déchets, bruit, OGM...etc. En somme, les politiques environnementales sont élaborées de façon sectorielle (§1). Encore que, au sein de ces différentes branches règne un pluralisme institutionnel exacerbé donnant l'impression d'une administration éclatée des politiques sectorielles de l'environnement. L'usage même du terme de « *politique publique environnementale* » est par ailleurs contestable tant il suppose qu'existe « *un ensemble de mesures concrètes articulées entre elles, d'une "grappe de décisions", formant un programme cohérent* »<sup>10</sup>. Or, nous avons abordé à d'autres fins l'instrument juridique de la planification (cf. *infra* §327 et svts) et nous avons observé le rôle fédérateur de ce dernier. Assurément sectoriel, cet instrument est un correcteur de ce pluralisme institutionnel exacerbé en regroupant les différents acteurs autour de l'élaboration de réelles politiques publiques sectorielles de protection de l'environnement. Le rapport normatif de compatibilité entre les décisions prises par les acteurs concernés et les orientations du document de planification en garantit l'effectivité (cf. *infra* §337 et svts). Cette coordination horizontale n'est pas suffisante. Les politiques publiques environnementales se doivent d'adopter une échelle territoriale qui correspond au réel écologique. On observe donc une multiplication d'institutions et de plans à échelle territoriale différente pour une même branche du droit de l'environnement<sup>11</sup>. En dehors du mouvement classique État-décentralisation, les politiques publiques sectorielles appliquent la formule de René DUBOS — « *penser globalement — agir localement* » — en effectuant une coordination entre les différentes politiques sectorielles à échelle territoriale variable (§2).

<sup>10</sup> J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, NS, p. 120.

<sup>11</sup> T. Aoustin, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Université de Limoges, 2015, p. 621.

## §1. UNE CONSTRUCTION SECTORIELLE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

**356. Intérêt général et institutions.** La création d'une personne publique est la réponse à un besoin d'intérêt général. À cet égard, la théorie de l'institution formulée par le doyen Hauriou est riche d'enseignement : « *une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes* »<sup>12</sup>. L'institution créée a donc un but : la réalisation d'une entreprise. La prolifération des différentes institutions publiques, notamment des établissements publics et agences, conduit à une parcellisation de cette idée d'entreprise. Toutefois, le code de l'environnement est organisé d'une telle manière qu'il prend le soin domaine par domaine de rappeler l'entreprise à réaliser : la consécration par domaine du caractère d'intérêt environnemental (A). L'organisation du pouvoir autour de ces intérêts environnementaux se manifeste par l'émergence d'organes qui reflètent, sur le plan organique, une sectorialisation des politiques environnementales (B).

### A. LA CONSÉCRATION D'INTÉRÊTS ENVIRONNEMENTAUX

**357. Un foisonnement de normes.** La sectorialisation du droit de l'environnement est avérée. Tant en droit international<sup>13</sup> qu'en droit interne, les grandes proclamations confèrent une impulsion réglementaire qui se concrétise par l'élaboration excessive de textes sur des domaines spécifiques<sup>14</sup>. Cette prolifération textuelle s'accompagne d'une spécificité technique tout aussi critiquable. Pour reprendre les propos du professeur MORAND DEVILLER relativement au droit de l'environnement, « *bien que jeune, ce droit a rapidement cédé à la tentation de juridisme et à un excès de réglementation technique qui obscurcissent le droit fondamental que les juristes aiment à servir* »<sup>15</sup>. Il n'est toutefois pas impossible de renouer avec le caractère fondamental du droit, car ce droit prétendu éclaté repose sur des fondements conceptuels éclairants. Il en est ainsi de la formulation d'intérêt général, lumière dans l'obscurité textuelle.

---

<sup>12</sup> M. HAURIOU, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », Les cahiers de la journée nouvelle, 1925, p. 10.

<sup>13</sup> A. KISS, *Introduction au droit international de l'environnement*, UNITAR, programme de droit de l'environnement, 2<sup>e</sup> éd., 2005, p. 27.

<sup>14</sup> Il suffit de citer l'exemple du processus Grenelle. Avec ces 257 articles, la loi 2010-7888 du 12 juillet 2010 devait conduire à l'élaboration de 201 décrets d'application pour être opérationnelle. Le recours généralisé à la procédure de l'ordonnance prévu par cette loi est en outre symptomatique d'un torrent réglementaire.

<sup>15</sup> J. MORAND DEVILLER, *Droit de l'environnement*, PUF, Que sais-je ?, n°2334, p. 121.

**358. L'intérêt général : horizon au sein de la sectorialisation.** Le juridisme exacerbé est réel et a pu faire douter du caractère autonome du droit. Comme le relevait le professeur REMOND-GUILLOUD, « *l'on a peine à discerner, au travers la prolifération de textes, ce corps de règles cohérent, animé de principes propres sans lesquels on ne saurait parler de droit* »<sup>16</sup>. Pour instiguer du sens à cet amas textuel, le législateur prend le soin de rappeler dans chaque ordre juridique environnemental spécial le caractère d'intérêt général de la protection de l'élément environnemental objet dudit ordre juridique. Située en tête de chaque ordre juridique environnemental spécial, la notion d'intérêt général est une proclamation qui prédétermine les normes dans un sens donné. Les exemples de cette proclamation qui fait sens sont multiples et transcendent les ordres juridiques : droit interne, droit de l'Union européenne et droit international<sup>17</sup>.

**359. La consécration des intérêts environnementaux : œuvrer au pluriel.** La reconnaissance du caractère d'intérêt général attaché aux éléments environnementaux, plus qu'un état de fait, invite à l'action. Loin d'être abstraites, les différentes reconnaissances sont substantielles. Elles incitent à l'élaboration de véritables politiques publiques au sens où l'entend le professeur Jacques CHEVALLIER<sup>18</sup>. Ainsi, l'intérêt général est l'objectif par lequel et pour lequel la réglementation sectorielle est mise en œuvre. Il s'agit pour reprendre l'analyse de la théorie de l'institution d'Éric MILLARD, d'une formulation qui est un objectif à atteindre et le moyen d'atteindre cet objectif<sup>19</sup>. Analysons.

**360. Les milieux physiques.** Pour ce qui concerne le droit de l'eau, l'article L. 210-1 du code de l'environnement, introduction au livre II sur les milieux aquatiques, dispose que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt*

---

<sup>16</sup> M. REMOND-GUILLOUD, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, coll. « Les voies du droit », 1989, p. 24

<sup>17</sup> Cf A. KISS, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? » in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, L'harmattan, coll « Environnement », 1989, p. 361. Dans cette contribution datée, l'auteur prend le soin de relever, sans être exhaustif, les consécutions de l'intérêt général dans les divers ordres juridiques.

<sup>18</sup> L'auteur définit les termes de politique publique comme suit : « *Toute politique publique se présente sous la forme d'un ensemble de mesures concrètes articulées entre elles, d'une « grappe de décisions », formant un programme cohérent ; elle implique la définition de finalités, d'orientations, de priorités et suppose la mobilisation d'un ensemble de ressources - juridiques, matérielles et symboliques - afin d'atteindre les objectifs fixés* ». J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, p.120.

<sup>19</sup> E. MILLARD, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société* 30/31-1995, p. 393. Afin de préciser la distinction opérée par Hauriou entre l'idée d'œuvre et la notion de but, l'auteur prend l'exemple de la protection des libertés publiques dans une démocratie. Il précise que « *protéger les libertés publiques n'est pas le but de la démocratie, mais bien l'idée d'œuvre de l'État démocratique : c'est à la fois un objectif à atteindre, et un moyen pour atteindre les objectifs de cet État* ».

général ». L'objectif à atteindre est la préservation de ce patrimoine commun. Celle-ci s'effectue par la protection, la mise en valeur et le développement de la ressource utilisable. La reconnaissance de l'intérêt général liée à la ressource en eau montre le chemin à parcourir. Elle induit une politique d'actions explicitée par le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau prévu par l'article L. 211-1 du code de l'environnement. La reconnaissance de l'intérêt général inhérente au droit de l'air est plus prolixe. L'article L. 220-1 précise que les différentes personnes publiques et privées « *concourent à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ». Cette finalité est qualifiée « *d'action d'intérêt général* » et consiste concrètement « *à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie* ». Tout un programme.

**361. Les espaces naturels.** La protection et l'aménagement du littoral sont prévus par l'article L. 321-1 du code de l'environnement qui précise que le littoral « *appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* » qualifiée de « *politique d'intérêt général* » qui a notamment pour objet « *la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine* ». Pour ce qui est de la forêt, parmi les principes généraux inhérents au droit forestier, l'article L.112-1 du code forestier précise que « *les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers* ». Il est précisé que « *Sont reconnus d'intérêt général la protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; la protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en montagne ; la fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts* ». Pour ce qui est des écosystèmes, leur protection, matérialisée par un acte de classement, est consubstantielle à la reconnaissance d'un intérêt écologique<sup>20</sup>. L'inscription ou le classement

---

<sup>20</sup> Ainsi, le droit des parcs nationaux exprime, on ne peut plus clairement, l'existence d'un intérêt environnemental spécial nécessitant une gestion active des éléments environnementaux. L'article L. 331-1 du code de l'environnement précise que « *l'intérêt spécial* » du milieu naturel (faune, flore, sol, sous-sol, atmosphère, eaux, paysages, patrimoine culturel) autorise le classement d'espaces terrestres ou maritimes en parc national afin « *d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution* ». Le droit des réserves naturelles a une formulation similaire en évoquant à l'article L. 332-1 du code de l'environnement « *l'importance particulière* » du territoire à classer. Le II dudit article prend le soin de préciser les éléments à prendre en considération pour considérer que le territoire dont s'agit revêt une importance particulière.

des monuments naturels et des sites est dépendant de l'intérêt général de la conservation ou de la préservation desdits sites et monuments naturels<sup>21</sup>. Il en est de même de l'édiction des directives de protection et de mise en valeur des paysages conditionnée par la démonstration d'un intérêt spécial dit « *intérêt paysager* » attribué à « *des territoires remarquables* »<sup>22</sup>.

**362. La préservation du patrimoine naturel.** Non explicitement consacré par le code de l'environnement, l'intérêt environnemental demeure cependant sous-jacent dans le statut général d'espèces de la faune et de la flore protégée créé par l'article 3 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature*. Ainsi, les mesures d'interdiction d'usage de la faune et de la flore codifiées dorénavant à l'article L. 411-1 du code de l'environnement sont dépendantes de la reconnaissance d'« *un intérêt scientifique particulier* » ou de la « *la nécessité de protection du patrimoine naturel* ». Le droit de l'Union européenne est plus explicite sur l'intérêt général de préservation du patrimoine naturel. La célèbre directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages* précise en son préambule que « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constituent un objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article 130 R du traité* ». De même, la directive « oiseaux », dans sa dernière version, érige les oiseaux sauvages en « *patrimoine commun* »<sup>23</sup>. Ces directives fournissent ensuite un dispositif complet de mesures visant à la gestion des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage qui est intégré dans la procédure de classement prévue par l'article L. 411-1 du code de l'environnement<sup>24</sup>. Les espèces qui ne bénéficient pas du statut d'espèces protégées ne sont pas oubliées.

En matière de chasse, l'article L. 420-1 introduit le titre deuxième sur la chasse en déclarant d'intérêt général « *la gestion du patrimoine faunique et de ses habitats* » en précisant que « *la pratique de la chasse [...] participe à cette gestion* ». Le droit de la pêche poursuit une démarche similaire, voire identique. L'article L.430-1 introduit le titre troisième sur la pêche

<sup>21</sup> Article L. 341-1 du code de l'environnement.

<sup>22</sup> Article L. 350-1 du code de l'environnement.

<sup>23</sup> Point 4 du préambule de la Directive n°2009/147/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 novembre 2009 *concernant la conservation des oiseaux sauvages*.

<sup>24</sup> Cf. notamment pour la directive « habitats » : CE 30 décembre 1998, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes et a*, req. n°188159, *JCP* 1999 IV 1856 ; *Dr. env.* n°69, juin 1999, p. 8, note BOHBOT. À propos de l'obligation pour le ministre de l'agriculture d'inscrire le loup dans la liste des espèces protégées en vertu des dispositions de la directive. Pour la directive « oiseaux » : CE 10 juin 1994, *Rassemblement des opposants à la Chasse*, req. n°121768, *RFDA* 1994, 843. Le Conseil d'État annule la décision implicite de rejet du ministre de l'environnement d'inscrire le bruant ortolan sur la liste des espèces protégées.

en eau douce en affirmant que « *la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général* ». Et de préciser ensuite que la pêche constitue le principal élément d'« *une gestion équilibrée des ressources piscicoles* ».

**363. Le droit de la prévention des pollutions, nuisances et risques naturels.** Moins expressif sur la reconnaissance de l'intérêt général attaché aux missions dont il fait l'objet, le droit de la prévention des pollutions, des nuisances et des risques naturels ne présente pas la même particularité que les dispositions générales des autres pans du droit de l'environnement. Son caractère d'intérêt général est néanmoins patent dès lors que la pollution, les nuisances et les catastrophes naturelles ont pour conséquence directe d'affecter les éléments de l'environnement dont la préservation est d'intérêt général. En outre les objectifs prévus par les différentes réglementations œuvrent clairement pour la préservation de l'intérêt environnemental sous son aspect le plus anthropocentrique : la santé humaine<sup>25</sup>.

**364. Un schéma légistique.** À travers cet aperçu, on ne peut que noter l'existence d'un schéma légistique fondé sur la notion d'intérêt général. Pilier de chaque pan du droit de l'environnement, la notion d'intérêt général est la boussole des différentes réglementations sectorielles. Certes, la consécration de la pluralité des intérêts environnementaux apparaît comme une figure de style usée abondamment par le législateur. Cependant, le caractère substantiel de ces formulations retranscrit pleinement l'existence d'idées d'œuvre à réaliser. L'usage principal de la voie législative confère une légitimité à la réalisation desdites idées.

**365. La voie législative ou la communion des volontés.** La reconnaissance du caractère d'intérêt général des éléments de l'environnement par le législateur n'est pas neutre. Fondement de constructions législatives spécifiques, l'intérêt général est l'expression d'une nouvelle démarche opérée par un législateur en quête de légitimité<sup>26</sup>. Quel que soit l'amoindrissement du rôle à attribuer à la loi, le procédé législatif traduit l'expression de la

---

<sup>25</sup> L'article L. 511-1 du code de l'environnement relatif au droit des ICPE évoque « *les dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques* ». L'article L. 531-2-1 du code de l'environnement relatif aux OGM précise que « *Les organismes génétiquement modifiés ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect de l'environnement et de la santé publique* ». Le règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) indique en son préambule qu'il « *devrait assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement* ». La directive 2008/98/CE relative aux déchets affirme dans son préambule qu'« *elle arrête [...] les grands principes tels que l'obligation de traiter les déchets d'une manière qui ne soit pas nocive pour l'environnement et la santé humaine* ». L'article L. 571-1 du code de l'environnement concernant la lutte contre le bruit précise que les dispositions qui y sont relatives ont pour objet de prévenir, supprimer ou limiter les bruits ou vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement.

<sup>26</sup> Conseil d'État, *L'intérêt général*, EDCE, 1999, p. 282.

volonté générale comme le précise l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Par ces différentes consécration de l'intérêt général, l'État ne fait que garantir la souveraineté de la volonté collective<sup>27</sup>. L'expression de cette volonté est un préalable nécessaire pour permettre la réalisation des idées d'œuvre. On retrouve l'autre élément clé de la théorie des institutions d'HAURIOU : la manifestation de communion. Le procédé législatif matérialise cette manifestation par le biais des assemblées parlementaires. Comme l'indique HAURIOU, « *Le fonctionnement des institutions entraîne des communions [...] surtout avec le régime des assemblées. Sans doute, toutes les séances d'assemblées ne présentent pas des scènes aussi émouvantes que le serment du jeu de paume ou la nuit du 4 août, toutes ne voient pas non plus se réaliser l'union sacrée, mais d'une façon plus froide, la formation d'une majorité dans un vote demande toujours un état d'union des volontés* »<sup>28</sup>. Or quelle manifestation de communion la plus générale peut-il y avoir que celle réalisée au sein des assemblées parlementaires ? Accepté par le plus grand nombre, l'intérêt général conféré aux divers éléments environnementaux impose une politique active de protection de l'environnement qui s'institutionnalise par secteur.

## **B. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE AUTOUR DES INTÉRÊTS ENVIRONNEMENTAUX**

**366.** La proclamation par le législateur du caractère d'intérêt général attaché aux différents pans du droit de l'environnement se traduit par une spécialisation fonctionnelle des différentes administrations de l'environnement. Cette spécialisation fonctionnelle s'observe tant du point de vue organique par la création d'institutions environnementales spécifiques (1) que du point de vue de la police de l'environnement (2) qui sont tous deux structurés par objet environnemental.

### **1. La création d'institutions à objet environnemental délimité**

**367. Le recours privilégié à la formule de l'établissement public.** L'importance de cette formule dans les domaines de l'activité administrative<sup>29</sup> est confirmée en droit de l'environnement. Par-delà la diversité des missions qu'elles gèrent<sup>30</sup>, les « agences » jouent, de

---

<sup>27</sup> Conseil État, *L'intérêt général*, EDCE 1999, p. 262.

<sup>28</sup> M. HAURIOU, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Les cahiers de la nouvelle journée, 1925, n°23, p. 105.

<sup>29</sup> Conseil d'État, *Les établissements publics nationaux*, EDCE 1971 ; *Les établissements publics*, La Documentation française, coll. « Études du Conseil d'État », 2009.

<sup>30</sup> Le rapport du Conseil d'État relatif aux agences identifie six grandes familles de mission qui peuvent, exclusivement ou de manière combinée, être confiées aux agences : une mission de production et de prestation de



par leur attribution, un rôle d'impulsion dans les politiques sectorielles de l'environnement<sup>31</sup>. Or, le terme juridiquement indéterminé « *d'agence* »<sup>32</sup> utilisé notamment par Michel PRIEUR<sup>33</sup> correspond en droit de l'environnement essentiellement à la notion d'établissement public<sup>34</sup>. Ceux-ci existent pour les différents pans du droit de l'environnement (1) mettant ainsi en exergue la spécialisation fonctionnelle de l'administration environnementale (2).

a. Recensement non exhaustif de la formule « Établissement public » par pans du droit de l'environnement

**368. Écosystèmes.** À titre d'illustration, la politique de gestion de l'eau est assurée principalement par l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les agences de l'eau, structures qui ont le statut d'établissement public de l'État à caractère administratif<sup>35</sup>. En droit des espaces naturels, la protection du littoral est assurée par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qualifié explicitement d'établissement public de l'État à caractère administratif<sup>36</sup>. Il en est de même de l'institution Parc national de France<sup>37</sup> et de celle de Parc national<sup>38</sup>. L'agence des aires marines protégées<sup>39</sup>, qui constitue une institution d'animation du réseau des aires marines protégées ainsi qu'un éventuel gestionnaire direct desdits espaces, est un établissement public administratif à caractère national<sup>40</sup>. Enfin, la gestion des espaces forestiers est principalement du ressort de l'office national des forêts, établissement public industriel et commercial<sup>41</sup> auquel on peut ajouter l'Inventaire forestier national<sup>42</sup> qui a fusionné avec l'Institut géographique national pour devenir institut national de l'information

---

services, de police et de contrôle, d'expertise, de financement, de mutualisation des moyens et, enfin, une mission d'animation de réseaux ; Cf. Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique*, EDCE 2012, Paris, La Documentation française, p. 43.

<sup>31</sup> J.-M. SAUVÉ, discours introduction, *Les agences : une nouvelle gestion publique*, Conseil d'État : « *les agences ne sont pas de simples opérateurs ou producteurs de services, mais participent pleinement à l'orientation des politiques publiques dans le domaine dans lequel elles interviennent* ».

<sup>32</sup> Le rapport d'étude du Conseil d'État sur les agences fournit la définition suivante du concept : « *un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale* » in Conseil d'État, *Les agences, une nouvelle gestion publique ?*, EDCE 2012, p. 57.

<sup>33</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, p. 331, n°411. L'auteur indique d'ailleurs que ces agences sont organisées sous forme d'établissements publics autonomes.

<sup>34</sup> La terminologie d'agence est plus large que celle d'établissement public et inversement certains établissements publics ne sont pas des agences (parc national par exemple).

<sup>35</sup> Articles L. 213-2 et L. 213-8-1 du code de l'environnement.

<sup>36</sup> Article L. 322-1 du code de l'environnement.

<sup>37</sup> Article L. 331-29 du code de l'environnement.

<sup>38</sup> Article L. 331-2 du code de l'environnement.

<sup>39</sup> Article L. 334-1 du code de l'environnement.

<sup>40</sup> Article L. 221-1 du code forestier.

<sup>41</sup> Créé par la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 (loi de finances rectificative pour 1964).

<sup>42</sup> Érigé en établissement public par le décret n° 93-1046 du 6 septembre 1993.

géographique et forestier<sup>43</sup> ou les centres régionaux de la propriété forestière<sup>44</sup>. Il demeure quelques exceptions comme la réserve naturelle nationale pour laquelle plusieurs organismes peuvent être habilités à la gérer<sup>45</sup>. De même pour les compétences qui ont fait l'objet d'une décentralisation telle que l'institution parc naturel régional (encore que sa gestion est à un syndicat mixte) et de celle des espaces naturels sensibles. En droit des espèces, il est fait usage du mode de gestion de l'établissement public pour établir la politique générale de gestion de la faune. Ainsi, l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est effectivement un établissement public de l'État à caractère administratif qui assure sur la police de la chasse et l'organisation matérielle de l'examen de permis de chasser<sup>46</sup>. En droit de la pêche, le conseil supérieur de la pêche était aussi un établissement public dont les missions ont été absorbées par l'ONEMA. Parce que la multiplication de ces institutions risque de brouiller l'idée directrice à entreprendre<sup>47</sup>, le législateur a effectué un regroupement partiel de ce mille-feuille en créant l'agence française pour la biodiversité qui prendra effet au plus tard fin 2017. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif qui se substituera aux agences des aires marines protégées, à l'ONEMA et aux parcs nationaux de France<sup>48</sup> sans pour autant intégrer l'ONCFS.

**369. Prévention des pollutions, des nuisances et des risques.** Conséquence d'un héritage historique, les compétences de l'État et des collectivités territoriales étant tournées vers la prévention des pollutions, risques et nuisances — que l'on songe au maintien de l'ordre public dans ses composantes tranquillité (nuisances sonores notamment), sécurité (risques), salubrité ainsi que plus spécifiquement pour les collectivités territoriales à la gestion des services publics de distribution de l'eau et de l'assainissement, le service public d'élimination des déchets et dans une moindre mesure le service public de l'énergie et le service public du transport — la création d'établissements publics en ces domaines s'est faite modérément. Il en existe toutefois un certain nombre tel que l'ADEME, établissement public industriel et commercial incitant financièrement lesdites collectivités territoriales dans l'exercice de leurs

---

<sup>43</sup> Décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 *relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière*.

<sup>44</sup> Créés par le décret du 13 avril 1966 pris en application de la loi n° 63-810 du 6 août 1963.

<sup>45</sup> L'article L. 332-8 du code de l'environnement offre un panel de choix de délégation de gestion : établissement public, association, groupement d'intérêt public, syndicats mixtes, associations ou fondations.

<sup>46</sup> L'article L. 421-1 du code de l'environnement.

<sup>47</sup> Y. TANGUY, « L'institution selon Maurice Hauriou : Doctrine et postérité », in C. ALONSO, A. DURANTON, J. SCHMITZ, *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : Quel(s) héritage(s)*, PUAM, 2015, p. 301. L'auteur explique comment l'institution est tombée en déshérence avec la multiplication des différentes institutions.

<sup>48</sup> Article 23 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

compétences. Cet aperçu démontre l'importance des établissements publics relativement à la gestion d'un intérêt environnemental. Nonobstant la fonction variable de ceux-ci dans la gestion des intérêts environnementaux, leur présence est le signe d'une gestion spécifique des éléments environnementaux.

- b. L'établissement public en droit de l'environnement, manifestation d'une spécialisation fonctionnelle de l'administration environnementale

**370. L'établissement public : un service public personnifié.** L'idée a fait long feu. La formule de l'établissement public est « *un service public spécial personnifié* »<sup>49</sup> ou encore « *un service public patrimonialisé* »<sup>50</sup>. C'est, pour reprendre les mots de ROMIEU, « *une personne morale administrative créée pour la gestion d'un service public* »<sup>51</sup>. Cette définition historique de l'établissement public a fait débat. La liaison entre « service public » et « établissement public » était-elle absolue ? En indiquant que la prérogative de puissance publique constituait le critère d'identification de l'établissement public, la célèbre décision « *Association syndicale du canal de Gignac* »<sup>52</sup> constituait le point de départ d'une interprétation doctrinale conduisant au divorce du couple<sup>53</sup>. Et même le point de départ d'une crise de la notion d'établissement public<sup>54</sup> correspondant peu ou prou à celle du critère organique du service public. Certes, la dissociation entre les deux notions est réelle et n'a fait que s'accroître<sup>55</sup>. Des établissements publics ne gèrent pas de service public<sup>56</sup> alors que d'autres ne gèrent pas qu'un service public<sup>57</sup>. En tant que personne publique, l'établissement public est toutefois présumé exercer une activité de service public et il demeure encore l'instrument de gestion efficace des services publics<sup>58</sup>.

**371. L'établissement public : administration d'un intérêt spécial.** Plus généralement, la formule de l'établissement public reflète la spécialité de chaque intérêt

---

<sup>49</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11<sup>e</sup> éd. 1927, p. 236.

<sup>50</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, T. II, Paris, 1928, 3<sup>e</sup> éd.

<sup>51</sup> Concl sous CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris*, D. 1904, 3, p. 1.

<sup>52</sup> TC, 9 décembre 1899, *Association Canal de Gignac*, S. 1900, IIIe, p. 49, note HAURIOU.

<sup>53</sup> Cf. A. DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, n°313 ; G. VEDEL, *Droit administratif*, 1968, p. 651 ; J. RIVERO, *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., 1970, p. 492 ; F. BEROUJON, « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *RFDA* 2008, p. 28. Cf. Pour une interprétation opposée : R. CHAPUS, « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 250 ; J. CHEVALLIER, « La place de l'établissement public en droit administratif français », *Publ. Fac droit*, Amiens 1972, n°3, p. 5.

<sup>54</sup> R. DRAGO, *La crise de la notion d'Etablissement public*, Pedone, 1950.

<sup>55</sup> É. FATOME, « Etablissement public et service public », *AJDA* 1997, P. 96.

<sup>56</sup> Ce fut le cas notamment pour différentes entreprises publiques avant qu'elles ne deviennent privatisées.

<sup>57</sup> C'est le cas d'une part des activités annexes gérées par l'établissement public et d'autre part des établissements publics territoriaux qui sont des regroupements de commune avec plusieurs domaines de compétence.

<sup>58</sup> N. GABAYET, « L'établissement public, procédé à reconsidérer (1/2) - L'instrument d'une gestion efficace des services publics », *JCP A* n°14, 2016, 2099.

environnemental. En effet et c'est chose connue, l'établissement public est régi par le principe de spécialité<sup>59</sup>. Chaque établissement se voit confier une mission spécifique plus ou moins étendue. En droit de l'environnement, les compétences des différents établissements publics sont définies largement pour répondre au mieux à la multiplicité des missions à réaliser dans le cadre des intérêts environnementaux consacrés législativement. Elles correspondent majoritairement à une « *idée d'œuvre* » au sens de la théorie d'institution, c'est-à-dire qu'elles portent sur un domaine limité du droit de l'environnement (eau, littoral, forêt, parc national, réserve naturelle, chasse, pêche, déchets...) pour lequel le législateur a reconnu qu'il était d'intérêt général d'agir. Singulièrement lorsque l'on est en présence d'établissements publics nationaux qui gèrent une circonscription écologique déterminée : parcs nationaux, agences de l'eau, ONF par exemple. Et c'est normal, dès lors que « *c'est tout d'abord la nature particulière de la mission d'intérêt général en cause qui peut justifier le recours à la formule de l'établissement public* »<sup>60</sup>. Plus que la personnification d'un service public, l'établissement public est la marque de la sectorialisation de l'intérêt environnemental. Cette sectorialisation organique est renforcée par une distinction juridique entre les différents établissements publics environnementaux.

**372. Les catégories d'établissements publics environnementaux.** La matérialisation organique des intérêts spéciaux est confortée par la spécificité des établissements publics. Chaque typologie d'établissement public environnemental est à considérer comme une catégorie particulière d'établissement public qui appelle inévitablement le recours au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution. L'affirmation est délicate. Dès son origine, la notion de « catégorie » est peu claire. Et les constructions jurisprudentielles du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État qui ont suivies, empiriques<sup>61</sup>. Mais l'intention du législateur est évidente. Dans les différentes lois, figure la mention explicite d'« établissement public d'État » ou d'« établissement public national » à laquelle sont adjointes « les règles constitutives » dudit établissement public<sup>62</sup> tels que la mission de

<sup>59</sup> Principe érigé en principe général du droit par la jurisprudence. CE, 4 mars 1938, *Consorts le Clerc* : Rec. CE, p. 229.

<sup>60</sup> *Les établissements publics*, Les études du Conseil d'État, 15 octobre 2009, p. 12.

<sup>61</sup> O. DUGRIP, « La notion de règles concernant la création des catégories d'établissements publics dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État », in *L'unité du droit*, Mél. R. DRAGO, Paris, Dalloz, 1996, p. 369. L'auteur affirme que les deux juridictions n'ont pas de divergences de fond sur le fait de savoir ce qu'est une catégorie d'établissement public. Trois critères sont développés : le critère de l'activité exercée (industrielle et commerciale ou administrative), le critère de la tutelle et le rattachement territorial de l'établissement et enfin, le critère de la spécialité.

<sup>62</sup> Il est de jurisprudence constante que les règles constitutives de chaque catégorie d'établissement public relèvent de la loi. Cf la jurisprudence de principe : Cons. Cons. 17 et 19 mars 1964 *Radiodiffusion-Télévision*, n° 64-27

l'établissement, les règles liées à la composition de ses organes comme le conseil d'administration, le rattachement organique de l'établissement, les ressources financières...etc. Ces règles constitutives nous livrent « *l'épure de la catégorie, les lignes essentielles de son architecture, celles qui donneront à la catégorie son allure générale* »<sup>63</sup>. Ainsi, leur détermination par le législateur est la manifestation logique de sa volonté de créer une nouvelle catégorie d'établissement public. Comme le précise en notre domaine, à propos des ancêtres des agences de l'eau<sup>64</sup>, la décision du Conseil Constitutionnel du 23 juin 1982, *Agences financières de bassin*, n°82-124 L : « *Considérant que les agences financières de bassin constituent une catégorie particulière d'établissements publics sans équivalent sur le plan national ; qu'il s'ensuit que le législateur est seul compétent pour en fixer les règles constitutives* ». Toutefois, ce que le législateur veut n'est pas forcément ce que les juges entendent. Ainsi, le Conseil d'État a reconnu dans un avis du 19 mai 2005 que l'institution des parcs naturels marins se rattache à la catégorie des parcs nationaux du fait de la similitude de leurs règles constitutives<sup>65</sup>. Le regroupement entre certaines catégories d'établissement public est envisageable. Surtout si l'on note que les critères utilisés par le Conseil constitutionnel — tutelle administrative territoriale identique et spécialité analogue de l'activité — pour inclure dans une même catégorie deux établissements publics distincts sont flous<sup>66</sup>. Particulièrement, le critère de « spécialité analogue ». Fondé initialement sur la double exigence de nature et de domaine d'activité similaires, il fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle souple conduisant le Conseil d'État à proposer l'abandon progressif de l'exigence du domaine d'intervention<sup>67</sup>. Des regroupements jurisprudentiels entre des établissements publics portant sur des domaines différents, bien qu'en lien, sont donc imaginables. Ils permettraient au sein des différents pans du droit de l'environnement d'éviter un cloisonnement excessif en

---

L. R. p. 33 qui précise qu'il s'agit des règles qui fixent le cadre général de son organisation et de son fonctionnement.

<sup>63</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd, 2001, n°532, p. 387

<sup>64</sup> Par l'arrêté du 14 novembre 1991, la dénomination d' « agence de l'eau » se substitue à la dénomination légale d' « agence financière de bassin » attribuée par la loi du 16 décembre 1964.

<sup>65</sup> Avis du Conseil d'État, AG, 19 mai 2005, n° 371.569, *Projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, EDCE 2005 p. 94.

<sup>66</sup> Cf la décision de principe : CC, n° 79-108 L, 25 juillet 1979, *Agence nationale pour l'emploi*, R. p. 4. Relèvent d'une même catégorie au sens de l'article 34 les établissements « dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative » et dont la spécialité est « analogue ».

<sup>67</sup> Conseil d'État, *Les établissements publics*, La Documentation Française, Coll. « Etudes du Conseil d'État », 2009, p. 35. Après une description de l'évolution jurisprudentielle, l'étude propose que : « *Pourrait ainsi être envisagé un abandon plus assumé de la composante du domaine d'intervention d'un établissement public, pour ne plus apprécier le critère de la spécialité analogue qu'au regard de la nature des activités exercées. L'idée paraît d'autant plus intéressante qu'il serait alors possible d'identifier par avance un certain nombre d'activités-types, permettant ainsi d'apprécier le critère de la spécialité analogue de façon à la fois plus rapide et plus fiable.* »

regroupant par exemple sous une même catégorie l'ensemble des établissements publics relevant du droit de l'eau ou ceux relevant des espaces naturels conformément à la consécration des intérêts environnementaux. La création par le législateur de l'agence française pour la biodiversité qui regroupera ONEMA, Parcs nationaux de France et agence des aires marines va en ce sens<sup>68</sup>. Les établissements publics sont les stigmates d'une approche sectorielle de l'intérêt environnemental nécessitée par les lois écologiques. La couverture par certains d'entre eux — parcs nationaux, agences de l'eau — d'une circonscription écologique spécifique invite à une approche sectorielle de l'administration de l'environnement qui est nécessaire pour appréhender le réel écologique. Le découpage des polices administratives spéciales aussi.

## 2. La spécialité des polices administratives en fonction de leur objet environnemental

**373. L'inexistante police administrative de l'environnement.** La police de l'environnement témoigne d'une approche sectorielle des politiques environnementales d'autant plus remarquable que les polices de l'environnement relèvent principalement de la compétence d'une même personne morale : l'État *via* principalement le préfet. Or, le rapport « *renforcement et structuration des polices de l'environnement* » réalisé en février 2005 recensait 24 polices administratives spéciales au sein du code de l'environnement et précisait que « *le code de l'environnement comprend autant de polices qu'il y a d'activités et de milieux* »<sup>69</sup>. Si l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 est venue harmoniser les différentes polices de l'environnement, elle ne met pas fin au pluralisme en raison de son champ d'application limité<sup>70</sup>. Là encore, la consécration des intérêts environnementaux recommande l'institution de polices administratives spécifiques pour leur préservation. Celles-ci sont concentrées entre les mains de l'État, premier gardien de l'environnement-patrimoine commun<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Article 21 et suivants de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

<sup>69</sup> M. L. SIMONI et a, *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, Documentation française, 2005, p. 5.

<sup>70</sup> En tant qu'elle ne porte que sur l'aspect répressif de la police de l'environnement, son champ d'application ne couvre qu'*a minima* les polices administratives de l'environnement. En effet, nous avons vu que le cœur des polices administratives environnementales est à rechercher prioritairement dans les différentes réglementations édictées pour préserver les différents intérêts environnementaux et prend la forme principale de l'autorisation administrative préalable.

<sup>71</sup> J. MORAND-DEVILIER, « L'environnement, notre patrimoine commun ? Quelle gouvernance ? Quelles obligations pour l'État gardien ? » in P. HALLEY (ss-dir), *L'environnement, un patrimoine commun et son État gardien. Aspects juridiques nationaux, transnationaux et internationaux*,

**374. La maîtrise par l'État des pouvoirs de police de l'environnement.**

L'autorisation administrative préalable relève principalement de l'administration centrale<sup>72</sup> et/ou de l'administration déconcentrée<sup>73</sup>. Le jeu de va-et-vient entre les deux est fréquent<sup>74</sup>. Alors que les établissements publics d'État sont les principaux gestionnaires de l'environnement, ils ne se sont pas vu attribuer les pouvoirs de police administrative spéciale y afférents. Signe d'une méfiance de l'État envers cette « autre » personne et/ou conséquence de son pouvoir de tutelle, les pouvoirs de police administrative de l'environnement restent entre les mains de l'administration étatique. Elle prédétermine dans bien des cas l'instauration d'une gestion environnementale sectorielle. Le classement d'un écosystème est toujours entre les mains de l'autorité étatique même lorsqu'il est question d'une institution locale comme le parc naturel régional<sup>75</sup>. Quand il y a délégation des pouvoirs de police, l'institution de gestion ne se voit transférer que des pouvoirs de police limités strictement à cette gestion, dont la partie répressive. À ce titre, il n'est pas anodin de constater que le préfet conserve un rôle important en matière de police de la chasse et de la pêche quand bien même l'ONCFS ou l'ONEMA constituent les établissements publics les plus actifs en matière de réglementation. De même, le rôle de l'État dans l'approbation des documents de gestion démontre une volonté de conserver un droit de regard sur la gestion des intérêts environnementaux même lorsque l'élaboration du plan est confiée à une collectivité territoriale<sup>76</sup>. Conforme à la consécration législative des intérêts environnementaux, l'omniprésence de l'État dans la mise en œuvre des polices administratives spéciales a pour conséquence corrélative de déposséder le maire de ses attributions en matière de pouvoir de police.

**375. Un dépouillement des pouvoirs de police du maire.** Les pouvoirs de police générale du maire ou du préfet auraient pu faire l'objet d'une interprétation extensive pour

---

<sup>72</sup> C'est le cas pour les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les réserves naturelles nationales qui sont adoptés après un décret en Conseil d'État ou un décret simple. C'est le cas aussi pour prévenir certaines nuisances comme l'autorisation de dissémination des OGM.

<sup>73</sup> On peut citer l'exemple des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) qui remplacent les DIREN (direction régionale de l'environnement), DRE (direction régionale de l'équipement) et DRIRE (direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Cf. Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 *relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement*.

<sup>74</sup> R. ROMI, *Droit de l'environnement*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> ed., 2011, p. 221. L'intitulé du chapitre est révélateur de la démonstration qui lui succède : « *Le rôle central du préfet et la fréquence du recours au ministre et au gouvernement* ».

<sup>75</sup> La création est réalisée par un décret en vertu de l'article L. 331-3 du code de l'environnement.

<sup>76</sup> La tendance est à l'approbation conjointe entre la Région et le préfet. Il en est ainsi du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : cf. L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales.

intégrer une partie de l'ordre public écologique<sup>77</sup>. Les notions de sécurité publique, de tranquillité publique ou encore de salubrité publique sont susceptibles de fonder une politique efficace de prévention des risques et nuisances. Et pourtant, le choix d'une approche sectorielle réduit nettement cette possibilité. La création d'une police spécifiquement dédiée à un objet déterminé entraîne inévitablement l'exclusion d'acteurs qui pouvaient agir auparavant sur le fondement d'autres pouvoirs de police comme le pouvoir de police général. La création des polices administratives spéciales couvrant les différents secteurs du droit de l'environnement n'est donc pas neutre sur l'exercice des pouvoirs de police du maire. Qu'elle soit générale ou spéciale, la police du maire est réduite à chaque nouveau dispositif de police spéciale confiée à une autorité différente. L'article L.331-10 du code de l'environnement relatif aux pouvoirs de police confiés au directeur du parc national est topique : « *Le directeur de l'établissement public du parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences attribuées au maire pour : 1° La police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ; 2° La police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime ; 3° La police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du présent code ; 4° La police de destruction des animaux nuisibles prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 ; 5° La police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural et de la pêche maritime* ». Cet exemple législatif est conforté par une juridiction administrative méfiante à l'égard de l'exercice local des polices de l'environnement. Ce pouvoir législativement accordé au directeur peut être complété par le décret de création<sup>78</sup>. Mais d'une manière générale, la juridiction administrative interprète strictement le champ d'application des différentes polices administratives pour contenir les velléités des premiers magistrats d'agir en matière de police de l'environnement.

L'exemple le plus connu est celui relatif à l'utilisation du principe de précaution à propos du contentieux des antennes relais. En se fondant en première approche sur une interprétation critiquable du principe d'indépendance des législations, la Haute juridiction a estimé que le maire ne pouvait faire usage de ces pouvoirs en matière d'urbanisme pour refuser l'implantation

---

<sup>77</sup> Cf. A.-S. DENOLLE, *Le maire et la protection de l'environnement*, Université de Caen-Basse Normandie, 2013, particulièrement le titre I de la partie II, p. 261 et suivants.

Cf. aussi F. FRAYSSE, « Existe-t-il une police communale de l'environnement », *Droit et Ville*, 42-1996, p. 129 ; C. HERMON, « Police administrative et environnement : plaider pour une police municipale environnementale », *Dr. env.* 2004, n°121, pp. 164-168.

<sup>78</sup> CE 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye* : *Rec. CE*, p. 429 ; *RDP* 1982, p. 473, Concl. Genevois ; *Rev. jur. env.* 1982, n°2, p. 189, note CONSTANTIN ; *AJDA* 1982, 92 et 72, chron. TIBERGHEN et LASSERRE.



d'une antenne relais en invoquant le principe de précaution<sup>79</sup>. Face à la constitutionnalisation du principe de précaution, le Conseil d'État a écarté le principe d'indépendance des législations<sup>80</sup> sans nécessairement légitimer l'intervention des maires. Dans trois arrêts du 26 octobre 2011, le Conseil d'État change de base juridique en fondant son raisonnement sur l'articulation entre les différents pouvoirs de police pour préciser que « *si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilitent le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publics, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'État, adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes* »<sup>81</sup>. Position qu'il a confirmée par la suite<sup>82</sup> et qu'il a étendue à la police spéciale de dissémination d'organismes génétiquement modifiés<sup>83</sup>.

Cette interprétation stricte du champ d'application des différentes polices administratives n'interdit pas toute immixtion des pouvoirs de police du maire dès lors que son usage répond à l'objet dudit pouvoir. Antérieurement à ces deux décisions, le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer favorablement relativement à l'articulation entre la police des installations classées relevant de l'État et la police des déchets relevant du maire<sup>84</sup> ; entre la police de la chasse et la police administrative générale du maire<sup>85</sup> ; entre la police des espèces protégées et la police administrative générale du maire<sup>86</sup> ou encore entre la police des réserves naturelles et la police administrative générale du maire<sup>87</sup>.

---

<sup>79</sup> CE, 20 avril. 2005, *Sté Bouygues Télécom*, req. n°248233, *AJDA* 2005, p. 1191, Concl. Y. AGUILA ; *Dr. Adm.* juill 2005, p. 38 ; *Envir.* 2005, n°6, p. 25, note BENOIT ; *BDEI* n°3/2005, p. 115 ; *Dr. Env.* 2005, n°133, p. 256, comm. BOREL et DEL PRETE, note ROMI ; *BJDU* 2/2005, p. 115 concl. Y. Aguila, obs Bonichot ; *Constr.- urb.* 2005, n°170, note BENOIT-CATTIN et n°195, note ROUSSEAU ; *RDI* 2005, p. 254, Obs F.G et 348, Obs. G. L : DAUH 2006, n°404 et 737.

<sup>80</sup> CE 19 juillet 2010, *Association du quartier Les hauts de Choiseul*, req. n°328687, *AJDA* 2010, p. 1453, note Y. JEGOUZO ; *AJDA* 2010, p.2114, note DUBRULLE ; *Constitutions* 2010, n°4, p. 107, note E. CARPENTIER ; *Envir.* 2010, n°135, note P. TROUILLY ; *Dr. env.* 2010, n°185, p. 396, note DUHAMEL ; *JCP A* 2011, n°2119, note PH. BILLET.

<sup>81</sup> CE, 26 octobre 2011, *Commune de Saint Denis*, req. n°326492 ; CE 26 octobre 2011, *Commune des Pennes-Mirabau*, req. n°329904 ; CE 26 octobre 2011, *Société Française de radiotéléphonie*, req. n°341767.

<sup>82</sup> CE 26 Décembre 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, req. n°352117.

<sup>83</sup> CE 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, req. n°342990.

<sup>84</sup> CE, 18 novembre 1998, *Jaeger*, *Dr. Adm.* 1999, n°9 Il a précisé cependant qu'en la matière, le maire n'était pas dépossédé de son pouvoir de police spécial en matière de déchets lorsqu'était en cause une ICPE.

<sup>85</sup> CE, 13 septembre 1995, D. 1995, IR 218 ; *Dr. Adm.* 1995, n°775 ; Le Conseil d'État juge légal l'élargissement du périmètre d'interdiction de chasse autour des habitations par le maire au regard des risques encourus pour les habitants ; CAA Bordeaux 17 mai 2005, *Commune de Pinsaguel*, req.n°01BX01274, *Rev. jur. env.* 2006, n°4, p. 477, note GERVASONI (Limitation du droit de chasser pour préserver la sécurité des promeneurs).

<sup>86</sup> CE, TP, Avis, 29 juillet 2008, n°381725 (affaires relatives aux ours).

<sup>87</sup> CE, 22 janvier 2003, *Commune de Val d'Isère et Association des montagnards de la Vanoise*, req. n°230160, 23016. Intervention possible du maire pour la gestion des risques d'avalanche.

Classiquement, le champ d'intervention du maire se réduit au fur et à mesure de l'existence de polices administratives spéciales. Ainsi si Roger BONNARD indiquait qu'« *à défaut d'un texte exprès qui, pour une matière déterminée, attribue le pouvoir de police à une autorité administrative spécialement désignée, toute autorité de police peut exercer ses pouvoirs de police dans n'importe quelle matière* »<sup>88</sup>, la consécration de polices administratives spéciales dans les différents domaines environnementaux réduit d'autant la liberté qu'avait le maire au titre de sa police administrative générale permettant à la doctrine de formuler l'existence d'un principe d'exclusivité des polices spéciales<sup>89</sup>. Celui-ci renforce l'approche sectorielle retenue par le droit de l'environnement.

**376. Une administration du sur-mesure environnemental.** Adopter une approche sectorielle est une nécessité pour appréhender au mieux la complexité des différents éléments environnementaux. La technicité des divers défis à relever en droit de l'environnement se traduit sur le plan institutionnel par une spécialisation de l'administration environnementale. La figure de l'établissement public en est l'emblème. Il convient toutefois de veiller à ce que l'administration de l'environnement ne devienne hyperspécialisée au point de perdre l'objectif premier de ce droit : l'équilibre écologique. La tendance est donc au regroupement organique comme en atteste la création des DREAL, de l'agence française de la biodiversité ou encore de la volonté d'harmoniser les polices de l'environnement. Il n'en reste pas moins que la multiplication des acteurs compétents dans les différents secteurs de l'environnement implique une coordination de ces derniers pour qu'ils travaillent de concert dans le sens de l'intérêt environnemental.

## §2. UNE COORDINATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES SECTORIELLES

**377. La coordination verticale des politiques environnementales sectorielles.** L'émergence d'organes aux missions spécifiques, plus qu'une sectorialisation, est le reflet d'un droit de l'environnement « mosaïque ». Le constat selon lequel la décentralisation aboutit à ce que « *plus aucun responsable ne détient la clé d'une politique sectorielle dans son ensemble* »<sup>90</sup> se vérifie particulièrement en droit de l'environnement ou de nombreux acteurs traditionnels et

---

<sup>88</sup>R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., LGDJ, 1943, p. 422.

<sup>89</sup> Y. DÉLICAT, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA*, 2013, p. 1782. *Contra* : H. HOEPFFNER et L. JANICOT, « Police locale *versus* Police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP* 2012, p. 1245.

<sup>90</sup> C. GRÉMION, « Quelle méthode pour évaluer la décentralisation ? », *AJDA* 1992, NS, p. 116.

spécifiques agissent sur les mêmes secteurs alors même que dans une certaine mesure « *l'environnement reste, après comme avant la réforme de décentralisation, une affaire d'État* »<sup>91</sup>. Et « *les raisons de fond tiennent d'abord à la complexité de l'environnement qui, par sa diversité, rend impossible le transfert de blocs de compétences* »<sup>92</sup>. Cette complexité pose l'insoluble question du territoire pertinent pour administrer l'environnement<sup>93</sup>.

**378. Territorialisation et déterritorialisation du droit de l'environnement.** La question du territoire pertinent pour mener à bien les politiques publiques d'une manière générale s'est posée avec acuité lors des mouvements de décentralisation. Ainsi que le relevait J. CHEVALLIER, « *la décentralisation a donc pour effet de consacrer l'aptitude des autorités locales à conduire des politiques autonomes ; cette territorialisation complexifie les formes de l'action publique dans la mesure où l'on assiste dans de nombreux domaines à l'entrecroisement de politiques sectorielles et locales — tout dossier relevant désormais en même temps "d'engagements localisés et de choix sectoriels"* »<sup>94</sup>. Eu égard à la dimension spatiale que revêt la protection de l'environnement-patrimoine commun, la territorialisation du droit qui s'est produite sous l'effet de la décentralisation<sup>95</sup> trouve un écho favorable en droit de l'environnement. Ainsi, si les actes I et II de la décentralisation ont ignoré largement la matière environnementale, les lois grenelles I et II conjuguées à la multiplication des réformes des institutions depuis ces cinq dernières années<sup>96</sup> confèrent aujourd'hui une place non négligeable aux collectivités territoriales en matière de politiques environnementales. Dès lors ces politiques trouvent une déclinaison territoriale qui s'inscrit dans le cadre institutionnel traditionnel « Région, département, EPCI, communes » (A). On assiste par ailleurs, aux côtés des compétences diverses confiées aux acteurs institutionnels classiques, à une approche fonctionnelle du territoire amenant à évoquer une déterritorialisation de l'action publique<sup>97</sup>. La

---

<sup>91</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1991, p. 220. Le constat est valable avec l'acte II de la décentralisation et le même auteur le relevait sans concession : « *Parler d'une décentralisation en 2004 est se moquer du monde. L'environnement a été absent de la décentralisation de l'an I en 1983, il est toujours absent en l'an II* » M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in K. FOUCHER et R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : territoire et gouvernance*, PUAM, 2006, p. 200. Cf. aussi R. ROMI, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », *Rev. jur. env.* 2004, n°4, p. 377 ; « La décentralisation de l'environnement : un coup pour rien », *Dr. env.* n°126, 2005, p. 44-45.

<sup>92</sup> M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in K. FOUCHER et R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : territoire et gouvernance*, PUAM, 2006, p. 202.

<sup>93</sup> Y. JEGOUZO, « Existe-t-il un territoire pertinent ? » in K. FOUCHER et R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : territoire et gouvernance*, PUAM, 2006, p. 121.

<sup>94</sup> J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, NS, p. 120.

<sup>95</sup> Y. MADIOT, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, p. 946.

<sup>96</sup> Une multiplication qui n'est pas gage de clarté : cf. B. FAURE, « Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes » », *RFDA* 2014, p. 467.

<sup>97</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA* 1997, p. 723.

multiplication de certains établissements publics environnementaux qui ont pour particularité d'avoir un ancrage territorial sont le processus le plus abouti d'une spécialisation du territoire. L'organisation institutionnelle des politiques sectorielles de l'environnement s'effectue autour de zones concentriques impliquant une coordination verticale des institutions écologiques (B).

#### A. UNE COORDINATION VERTICALE S'APPUYANT SUR LES ACTEURS PUBLICS TRADITIONNELS

**379. Le concours des acteurs publics traditionnels**<sup>98</sup>. Conséquence logique du « *devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection l'environnement* »<sup>99</sup>, la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 fait de l'environnement une compétence partagée entre les différentes collectivités territoriales et l'État en affirmant que « *les communes, départements et Régions [...] concourent avec l'État [...] à la protection de l'environnement et du cadre de vie* ». Un temps abrogé par la loi du 13 août 2004 (art 16), cette proclamation réapparaît avec la loi n°2014-173 du 21 février 2014 qui la complète en y insérant « *la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie* »<sup>100</sup>.

**380. Des compétences partagées entre protection et gestion.** Les règles de partage de compétence entre État et collectivités territoriales sont complexes<sup>101</sup>. En essayant de résumer, le partage des compétences entre État et collectivités territoriales se fait comme suit : « *Si on se situe sur le terrain de la protection et donc des polices et des servitudes qui permettent de contrôler et d'interdire les activités comportant un risque pour l'environnement, il est certain que l'environnement reste principalement de la compétence de l'État. Si, par contre, on considère sa gestion, c'est-à-dire les multiples actions qui permettent d'entretenir l'environnement, de le restaurer si nécessaire, le constat est inverse : ce sont les collectivités territoriales qui assument l'essentiel des responsabilités* »<sup>102</sup>. L'État, gardien de l'environnement-patrimoine commun, est en charge de la protection de l'environnement et de

---

<sup>98</sup> P. ALBERTINI, « Les collectivités locales et l'environnement », *AJDA* 1993, p. 835.

<sup>99</sup> Article L.110-2 al. 2 du code de l'environnement.

<sup>100</sup> Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>101</sup> M. DUROUSSEAU, PH. BILLET, « Principes constitutionnels et principes généraux d'attribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2013, NS, p.17.

<sup>102</sup> Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », in *Confluences*, Mél. J. MORAND-DEVILLER, Montchrestien, 2008, p. 868.

la fixation du cadre global<sup>103</sup> ; les collectivités territoriales, de la gestion de l'environnement<sup>104</sup>. Au-delà de certaines compétences historiques telles que l'exercice des services publics locaux (eau, déchets, électricité) ou de la police municipale et de quelques grignotages opérés au fil des réformes — la décentralisation annoncée au profit du Département lors du rapport Barnier ne s'est concrétisée que par le transfert au département du droit des espaces naturels sensibles<sup>105</sup> —, les politiques locales en matière de protection de l'environnement tendent à se réaliser principalement par le procédé de la planification<sup>106</sup>.

**381. La coordination via une planification environnementale « gigogne ».** Parce que « *la construction d'une politique locale passe d'abord par l'élaboration d'un programme d'action, comportant la définition d'objectifs et la mobilisation de moyens d'action appropriés* »<sup>107</sup> la construction des politiques environnementales s'est effectuée de façon privilégiée par l'usage intensif de l'instrument de planification. Et c'est à travers elle que s'observe la coordination des politiques environnementales sectorielles menées par les collectivités territoriales et l'État. Celle-ci s'est faite en premier lieu en droit de l'urbanisme avant que ce modèle ne s'exporte en droit de l'environnement.

**382. La planification d'urbanisme.** S'il y a un domaine où on observe une coordination entre politiques de plusieurs niveaux, c'est le droit de l'urbanisme. Opère en ce domaine une hiérarchie particulière des normes<sup>108</sup> ou coexistent normes nationales, normes régionales et normes locales. À l'échelle nationale, principalement les lois littoral et Montagne, les directives territoriales d'aménagement et de développement durables et les principes du droit

---

<sup>103</sup> Il faut relever le rôle important du droit de l'Union européenne dans la fixation du cadre global de protection de l'environnement. Le procédé usité de la directive-cadre permet tout à la fois de fixer de grands objectifs aux États membres tout en leur laissant une marge importante de manœuvre dans la réalisation desdits objectifs. Cf. N. DE SADELEER, « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement », *Droit et Société*, n°80, 2012, p. 81.

<sup>104</sup> R. ROMI, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, Editions Locales de France, coll. « Décentralisation et développement local », 149. pp. L'auteur identifie la planification environnementale et non environnementale, les services publics locaux environnementaux et non environnementaux, les polices de l'environnement et les autres polices et les procédés d'action foncière. Nous regroupons l'ensemble des actions environnementales (services publics environnementaux, planification environnementale et polices de l'environnement et action foncière environnementale) sous la notion de service public environnemental.

<sup>105</sup> R. ROMI, « Le département et l'administration de l'environnement », *LPA* 16 juill. 1990 ; « La répartition des compétences en matière d'environnement : une décentralisation très retenue et trop orientée », *Cah. du CNFPT* 1992/6.

<sup>106</sup> La multiplication des divers plans, schémas ou programmes à charge des collectivités territoriales peut être perçue comme une recentralisation insidieuse des politiques environnementales ou à tout le moins un outil permettant d'encadrer au niveau local l'exercice des compétences environnementales. Les transferts de compétences consenties sont l'occasion d'une redéfinition des compétences environnementales parfois précisée par le pouvoir central là où le silence laissait toute liberté aux collectivités territoriales au nom de la clause générale de compétence.

<sup>107</sup> J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, NS, p. 120.

<sup>108</sup> G. KALFLECHE, *Droit de l'urbanisme*, PUF, coll. « Thémis droit », 2012, p. 45 et suivantes.

de l'urbanisme largement environnementalisés par les lois grenelles<sup>109</sup> ; à l'échelle régionale, le schéma d'aménagement régional (SAR) pour les départements d'outre-mer et le schéma directeur de l'île de France (SDRIF) qui « *restent à un niveau d'aménagement assez large pour imposer essentiellement des grands choix urbanistiques* »<sup>110</sup> ; à l'échelle intercommunale, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui mêle éléments d'orientation et contenu prescriptif ; à l'échelle communale le Plan local d'Urbanisme (PLU) qui réglemente précisément l'usage du sol ou la carte communale ainsi que la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme qui en découlent. À noter cependant que sous l'effet de la loi grenelle II complétée par la loi ALUR<sup>111</sup>, le PLU devient par principe intercommunal tout en laissant aux communes une large place dans son élaboration. Différents rapports normatifs viennent ordonner cet ensemble spécifique : rapport de conformité pour le respect des règles à échelle nationale puis rapport de compatibilité limitée entre SAR et SCOT, SCOT et PLU ou SCOT et carte communale. Le tout permet une réglementation coordonnée de l'usage de sols — au sein de laquelle est intégrée la protection de l'environnement — qui va du global au local, du général au spécifique. L'intégration des problématiques relatives à la protection de l'environnement au sein des documents d'urbanisme a facilité l'élaboration de politiques sectorielles s'inspirant fortement de ce modèle institutionnel. Le réseau de plans relevant d'échelles territoriales variables que l'on retrouve en droit de l'air et de l'atmosphère en constitue une parfaite illustration.

**383. La planification relevant du droit de l'air et de l'atmosphère.** Historiquement la planification relevant du droit de l'air et de l'atmosphère apparaît réellement avec la loi LAURE qui environnementalise et rend obligatoire la réalisation du PDU pour les

---

<sup>109</sup> Article 8 de la loi du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du grenelle de l'environnement* qui ajoute aux objectifs du droit de l'urbanisme la réduction des émissions de GES, la réduction des consommations d'énergie, l'économie des ressources fossiles, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques. L'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 a modifié l'architecture du livre Ier du code de l'urbanisme. Les objectifs généraux applicables à l'ensemble du code de l'urbanisme sont énoncées à l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme. D'un point de vue environnemental, le droit de l'urbanisme doit dorénavant répondre aux objectifs suivants :

« 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables. »

<sup>110</sup> G. KALFLECHE, *Droit de l'urbanisme*, PUF, coll. « Thémis droit », 2012, p. 49

<sup>111</sup> J.-P. LEBRETON, « La planification urbaine dans la loi ALUR », *AJDA* 2014, p. 1088 ; Y. PITTARD, « Les PLU après la loi ALUR », *RTDI*, cahier spécial Loi ALUR.

agglomérations de plus de 100 000 habitants (cf. *supra* §177) tout en créant le PRQA et le PPA. L'échelle régionale et l'échelle intercommunale deviennent par la suite les deux échelles territoriales pertinentes pour la réalisation des politiques relevant du droit de l'air et de l'atmosphère. Ainsi, la pertinence de l'échelle régionale va être confirmée par la substitution du SRCAE au PRQA alors qu'à l'échelle intercommunale apparaît avec la loi Grenelle II le PCET qui doit être compatible avec SRCAE. Parce que les objectifs en la matière sont européens et nationaux<sup>112</sup>, la loi du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour une croissance verte* a instauré deux documents de planification à l'échelle nationale – la stratégie bas-carbone et le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques — qui doivent être pris en compte par le SRCAE. De cette planification gigogne, il faut retenir que l'échelle régionale s'avère de plus en plus l'échelle pertinente d'élaboration d'une politique environnementale sectorielle qui se décline aux échelons territoriaux inférieurs.

**384. La Région : une collectivité en charge de la stratégie environnementale.** Intermédiaire entre le national et le local, l'échelle régionale s'impose comme l'échelle territoriale adéquate pour élaborer une politique stratégique de protection de l'environnement qui se déclinera et se précisera au sein des autres échelles territoriales. Ainsi que l'affirmait le professeur ALBERTINI à propos de la Région, « *sa dimension en fait donc un lieu privilégié de mobilisation des initiatives et de hiérarchisation des actions, en quelque sorte un lieu de synthèse* »<sup>113</sup>. Si le propos doit être nuancé, car le caractère pertinent de l'échelle territoriale est fonction de l'élément environnemental à gérer, la Région a toutefois un réel rôle à jouer dans la coordination des politiques environnementales. Plus généralement, au fil des réformes, l'échelle régionale semble devoir être privilégiée tant pour la déconcentration de l'environnement que pour la décentralisation de l'environnement. Fleurissent les documents de planification à échelle régionale relevant de la Région ou du préfet de Région (SRCAE, charte des PNR, plans déchets). Ajoutons qu'avec son nouveau statut de « *collectivité chef de file* » en charge d'organiser « *les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leur*

---

<sup>112</sup> Comme en témoigne l'article 2 de la loi grenelle I : « *La France se fixe comme objectif de devenir l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de la Communauté européenne d'ici à 2020. A cette fin, elle prendra toute sa part à la réalisation de l'objectif de réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre de la Communauté européenne à cette échéance, cet objectif étant porté à 30 % pour autant que d'autres pays industrialisés hors de la Communauté européenne s'engagent sur des objectifs comparables et que les pays en développement les plus avancés apportent une contribution adaptée. Elle soutiendra également la conclusion d'engagements internationaux contraignants de réduction des émissions. Elle concourra, de la même manière, à la réalisation de l'objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique de la Communauté européenne et s'engage à porter la part des énergies renouvelables à au moins 23 % de sa consommation d'énergie finale d'ici à 2020* ».

<sup>113</sup> P. ALBERTINI, « Les collectivités locales et l'environnement », *AJDA* 1993, p. 835.

*établissement public pour l'exercice des compétences relatives [...] à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air, à l'énergie* »<sup>114</sup> et il ne fait pas de doute que La Région sera inévitablement un acteur stratégique dans la coordination des politiques environnementales sectorielles. L'apparition du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET)<sup>115</sup> sous la loi NOTRe en tant que schéma intégrateur<sup>116</sup> qui inclut notamment les plans régionaux de prévention des déchets, les SRCAE et le SRCE conforte irrémédiablement le rôle stratégique de l'entité régionale dans la détermination des politiques publiques environnementales<sup>117</sup>.

### **385. La coordination : remède à l'inadéquat cadre institutionnel traditionnel.**

« Alors que tout le monde s'accorde sur l'idée très simple que les territoires administratifs ne sont pas les plus adéquats pour gérer l'environnement, l'essentiel des discours et des pratiques tourne [...] autour du diptyque très classique centralisation-déconcentration, décentralisation »<sup>118</sup> constatait le professeur R. ROMI. Les structures classiques ayant été usitées pour l'administration de l'environnement, le législateur est venu très tôt consacrer une nécessaire coadministration des politiques environnementales. Celle-ci se réalise par une coordination verticale des politiques sectorielles de l'environnement traduisant sur le plan institutionnel une forme de subsidiarité assurant une pensée globale pour une action locale. En parallèle, le caractère inadéquat des territoires administratifs traditionnels a généré en certains domaines une administration du sur-mesure écologique reproduisant cette échelle d'administration territoriale.

---

<sup>114</sup> L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

<sup>115</sup> Initialement prévu par l'article 34 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* sous l'appellation « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire », ce schéma s'est environnementalisé avec la loi Grenelle II et est devenu « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire » avant d'être considérablement renforcé par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant *nouvelle organisation territoriale de la république* (NOTRe) qui en fait un document obligatoire et prescriptif.

<sup>116</sup> Il n'est pas certains que sous couvert de simplification, l'intégration renforce la protection de l'environnement. Si les dispositions législatives et réglementaires relatives à ce schéma font référence à certaines dispositions portant sur le contenu des différents documents de planification nouvellement « intégrés » (article...), elles ne reprennent pas l'ensemble du contenu antérieurement consacré.

<sup>117</sup> B. FAURE, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA* 2015, p. 1898.

<sup>118</sup> R. ROMI, « Sur quelques questions existentielles des « environnementalistes » aujourd'hui », in K. FOUCHER et R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : territoire et gouvernance*, PUAM, 2006, p. 9.



## B. UNE COORDINATION VERTICALE S'APPUYANT SUR DES INSTITUTIONS ENVIRONNEMENTALES

**386. Des institutions spécifiques à échelle territoriale traditionnelle.** La création d'institutions environnementales ne rime pas nécessairement avec une délimitation territoriale d'ordre écologique. On observe l'existence d'institutions environnementales qui reproduisent le découpage administratif traditionnel. L'État reproduit le couple centralisation-déconcentration en créant certains établissements publics nationaux avec des représentants au sein des différentes circonscriptions administratives. L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, EPIC, dispose par exemple de 26 directions régionales. Plus significative est l'organisation du droit de la chasse. Entre Établissement public administratif relevant de l'État et des associations à statut spécial<sup>119</sup> en charge de la gestion, le droit de la chasse est organisé autour d'un office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que du préfet pour les missions de police, d'expertise et de protection puis des fédérations nationale, régionales, interdépartementales et départementales des chasseurs et des associations communales et intercommunales de chasse pour les missions de gestion. Et cette gestion associative poursuit une coordination verticale du territoire. Ainsi, la fédération nationale « *coordonne l'action des fédérations départementales, interdépartementales et régionales des chasseurs* »<sup>120</sup> ; les fédérations régionales « *assurent la représentation des fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs au niveau régional [et] elles conduisent et coordonnent des actions en faveur de la faune sauvage et de ses habitats* »<sup>121</sup> ; les fédérations interdépartementales et départementales des chasseurs « *coordonnent les actions des associations communales et intercommunales de chasse agréées* »<sup>122</sup> alors que « *les associations communales et intercommunales de chasse agréées ont pour but une bonne organisation technique de la chasse* »<sup>123</sup>. La reprise du découpage administratif traditionnel ne fait pas obstacle à un découpage territorial spécifique de l'activité de chasse que l'on observe

---

<sup>119</sup> Expression utilisée par Chambéry, 6 mars 2007, *Avocat-Malaz et a*, n°06/02165. Jurisprudence citée in Code de l'environnement commenté, Dalloz, note 12, sous L. 422-2 du code de l'environnement.

<sup>120</sup> L. 421-14 du code de l'environnement.

<sup>121</sup> L. 421-13 du code de l'environnement.

<sup>122</sup> L. 421-5 du code de l'environnement. Relatif aux fédérations départementales, cet article s'applique aux fédérations intercommunales en vertu de l'article L. 421-12 du code de l'environnement qui précise que les dispositions applicables aux fédérations départementales des chasseurs s'appliquent aux fédérations interdépartementales.

<sup>123</sup> L. 422-2 du code de l'environnement.

notamment à travers la notion de « territoire de chasse »<sup>124</sup> et l'institution de réserves de chasse<sup>125</sup>. D'ailleurs, la création, au sein de structures administratives traditionnelles, d'un découpage territorial à finalité environnementale est caractéristique de l'importance de créer des cadres institutionnels épousant une échelle territoriale qui correspond aux enjeux écologiques.

**387. Des institutions spécifiques à échelle territoriale écologique.** La création de circonscriptions écologiques pour lesquelles on crée une institution spécifique de gestion est le schéma adopté pour les grandes institutions de préservation des écosystèmes : Parc naturel régional, Parc national et réserve naturelle, parc naturel marin. Ces politiques ne supposent pas plusieurs niveaux territoriaux d'administration même s'il est loisible de citer l'institution « Parc national » pour laquelle fut créée avec la réforme de 2006 l'établissement public « Parcs nationaux de France » en charge entre autres de « *prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international* »<sup>126</sup> dont la fusion est prévue au sein de l'agence française de la biodiversité.

**388.** Il en va différemment de la préservation d'autres éléments environnementaux comme le milieu forestier ou, à plus forte raison comme la ressource en eau qui parcourt les territoires et impose inévitablement un découpage de son milieu (on pourrait faire le même constat avec les espèces. Le système de liste d'espèce protégée permet de résoudre cette problématique en protégeant une espèce indépendamment de son lieu). Loin des cadres institutionnels classiques, l'Office national des forêts (ONF) est composé de 9 directions territoriales. Plus encore, la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 a organisé l'administration de cet élément environnemental en créant six grands bassins hydrographiques gérés par des comités de bassins et des agences de l'eau supervisés par un comité national de l'eau et un office national de l'eau et des milieux aquatiques. La gestion de ces bassins se réalise, sur le plan matériel, par la réalisation du SDAGE et, à échelle territoriale inférieure, du SAGE, ce dernier devant être compatible avec les orientations du SDAGE.

---

<sup>124</sup> J. DE MALAFOSSE, « La notion de territoire de chasse n'a pas d'existence juridique », *Envir* 2005, n°5, repère, n°5.

<sup>125</sup> A. CHARLEZ, « Les réserve de chasse et de faune sauvage : des origines aux statuts actuels », *Faune sauvage*, n°278 spécial Réserves, novembre 2007, p. 93.

<sup>126</sup> L. 331-29 du code de l'environnement.

**389. Une coadministration fonctionnelle des politiques environnementales<sup>127</sup>.**

Utilisant les découpages administratifs classiques ou faisant usage de découpages écologiques, les politiques sectorielles de protection de l'environnement s'organisent du global au local, du stratégique à l'opérationnel. L'inadéquat découpage administratif traditionnel pour assurer une administration territoriale des politiques environnementales sectorielles est corrigé par l'élaboration de cadres fonctionnels. Acte de matérialisation des services publics environnementaux (cf. *infra* §327), la planification est aussi « l'expression d'une subordination des cadres territoriaux classiques aux cadres fonctionnels »<sup>128</sup>. La correction du cadre institutionnel classique s'opère par la création de plans à différents niveaux territoriaux liés entre eux par des rapports normatifs de compatibilité et pris en charge soit par les acteurs institutionnels traditionnels soit par des institutions environnementales<sup>129</sup>. Ainsi, « Ces schémas, qui dessinent un cadre toujours variable, s'imposent aux autorités administratives, décentralisées ou non, finalisant leur action à un objectif indépendant de la notion de territoire, ignorant ce dernier »<sup>130</sup>. C'est à ce prix que le pluralisme institué trouve son « équilibre de superposition » afin d'assurer une coadministration viable de la gestion des éléments environnementaux.

## **SECTION II : VERS UNE COADMINISTRATION INTERSECTORIELLE DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX**

**390. Les limites de l'approche sectorielle.** L'approche sectorielle des politiques publiques fut rendue nécessaire sous l'effet de l'État providence et c'est le propre de la logique de décentralisation que d'y mettre fin<sup>131</sup>. Avec la décentralisation succède au référentiel sectoriel un référentiel territorial modifiant l'approche sectorielle. « On va dès lors chercher à recourir à des mécanismes plus fins, plus souples et plus diversifiés de régulation, en misant sur les initiatives locales et en s'appuyant sur les systèmes d'interrelations nés au sein de sous-

---

<sup>127</sup> V. BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Rev. jur. env.* NS, 2013, p. 27.

<sup>128</sup> J. –M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'aciton publique », *AJDA* 1997, p. 723.

<sup>129</sup> P. JANIN, « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Rev. jur. env.* NS, 2013, p. 43. L'auteur conclut l'étude en indiquant qu'« En matière d'environnement, le partage des compétences, qui entraîne une mise en œuvre conjointe et coordonnée, s'impose comme découlant de la « nature des choses ». L'écologie n'est-elle pas une science des relations ? Cet aspect essentiel est illustré d'une manière éclairante par l'exercice de la programmation et de la planification en tant qu'il repose précisément sur la détermination d'objectifs et d'orientations propres à traverser (ou « impacter ») plusieurs politiques publiques » p. 51.

<sup>130</sup> J. –M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'aciton publique », *AJDA* 1997, p. 723.

<sup>131</sup> J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, NS, p. 120.

ensembles territoriaux »<sup>132</sup>. Absent du mouvement de décentralisation, le droit de l'environnement a adopté un référentiel territorial qui lui est propre et on peut affirmer avec P. JANIN que « les collectivités territoriales ont acquis la capacité de décider des règles de protection de la nature sous des formes qui ne se laissent pas saisir par la théorie ordinaire de la décentralisation »<sup>133</sup>. Parce qu'« il est de la nature même de l'environnement et de l'idéologie qui le sous-tend, d'être fondé sur l'interdépendance et la solidarité des milieux, donc des territoires et des acteurs, donc des institutions »<sup>134</sup>, l'administration des politiques environnementales implique en premier lieu une interrelation entre personnes publiques assurant une même politique sectorielle sur des échelles territoriales variables et en second lieu, que s'effectue des ponts entre les différentes politiques sectorielles de l'environnement. Ainsi, un système d'interrelations entre les différentes politiques sectorielles de l'environnement s'observe tant lors de l'élaboration de ces politiques (§1) que lors de leur mise en œuvre (§2).

## §1. L'ÉLABORATION PARTENARIALE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

**391. L'élaboration par plusieurs institutions des politiques sectorielles de protection de l'environnement.** L'interdépendance des éléments environnementaux implique qu'une politique sectorielle de protection de l'environnement soit en mesure d'impacter positivement ou négativement une autre politique sectorielle. Le recours au partenariat rendu nécessaire pour répondre à la finalité environnementale prend des formes multiples<sup>135</sup>. Le foisonnement au niveau de l'État central d'organes interministériels tels que le comité interministériel pour le développement durable (CIDD)<sup>136</sup> ou le comité national du développement durable et du grenelle de l'environnement<sup>137</sup> ou le conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>138</sup> est un exemple parmi d'autres<sup>139</sup>.

<sup>132</sup> J. CHEVALLIER, « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, NS, p. 120.

<sup>133</sup> P. JANIN, « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », *AJDA*, 2007, p. 1445.

<sup>134</sup> M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? » in K. FOUCHER, R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, 2006, p.204.

<sup>135</sup> Sur le concept « juridique » de partenariat V. HEMERY, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA* 1998, p. 347.

<sup>136</sup> Décret n°2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable.

<sup>137</sup> Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010 portant création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement.

<sup>138</sup> Décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

<sup>139</sup> Cf. notamment M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°243 et suivantes, p. 251.

En outre, l'élaboration sectorielle des politiques environnementales n'est jamais le monopole d'une personne publique que ce soit une collectivité publique ou un établissement public. Elle s'effectue de façon partenariale en y intégrant les personnes publiques, spécialisées ou non, concernées par ladite politique. L'établissement public en atteste. En effet, aussi paradoxale que cela puisse paraître, la formule de l'établissement public est à la fois la marque de la spécialisation et de la sectorialisation de l'administration des politiques environnementales et la marque d'une fédération d'acteurs aux compétences diverses. Son usage fréquent en droit de l'environnement notamment pour la réalisation des plans environnementaux est la manifestation d'une collaboration institutionnelle au service de l'intérêt environnemental entendu *lato sensu* (A). Cette collaboration ne s'arrête pas à la figure de l'établissement public. Sans prétendre à l'exhaustivité, il faut mentionner la collaboration institutionnelle dans laquelle s'engagent les collectivités territoriales et qui s'exprime, notamment, *via* divers mécanismes dont les principaux sont les avis, la participation et la codécision (B).

#### **A. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE GESTION : UNE COLLABORATION INSTITUTIONNELLE**

**392. L'établissement public : outil d'administration partenariale.** Autrui par rapport à l'État — principe de l'autonomie lié à la personnalité morale — tout en étant un démembrement fonctionnel de celui-ci — rattachement à un ministère de tutelle —, l'établissement public est un procédé institutionnel remarquable d'association de divers acteurs publics et privés. Ainsi que le précise le rapport du Conseil d'État sur les établissements publics, « *la formule est sollicitée [...] pour associer plus directement d'autres personnes à l'exercice de certaines missions* »<sup>140</sup>. Cette association se réalise lors de la constitution du conseil d'administration et permet à chacun de faire entendre sa voix.

**393. La composition plurielle du conseil d'administration des établissements publics.** Le droit de l'eau en donne une illustration éclairante. On a noté la superposition des structures en matière de gestion de l'eau — comité national de l'eau, comité de bassin — permettant une coordination verticale des politiques sectorielles. On retrouve cette coordination dans la composition des différents conseils d'administration, la structure à échelon territorial supérieur étant composée de membres des structures inférieures. Elle est aussi composée de membres d'autres politiques sectorielles de protection de l'environnement.

---

<sup>140</sup> Conseil d'État, *Les établissements publics*, La Documentation française, coll. « Études du Conseil d'État », 2009, p. 12.

Ainsi, le comité national est composé de trois collèges de représentants. Le collège de représentants de l'État et de ses établissements publics qui comprend pour la représentation de l'État six représentants du ministère de l'Environnement, un représentant par ministère concerné (collectivités territoriales, industrie, jeunesse et sports...) et deux préfets coordinateurs de bassin ; pour la représentation de ses établissements publics, un représentant de l'ONEMA, du conservatoire littoral et des rivages lacustres, de Parcs nationaux de France et de Voies navigables de France<sup>141</sup>. Le collège des représentants des usagers comprend des représentants des usagers non professionnels (associations de consommateurs, associations de protection de l'environnement, association d'éducation à l'environnement, représentant des sports nautiques, différentes structures de pêches, des associations de riverains) et des représentants des usagers professionnels (chambres d'agriculture, fédération nationale de l'agriculture biologique, pisciculteurs, pêche professionnelle en eau douce, conchyliculture, pêche maritime, associations de tourisme, transports maritimes, industries de production d'électricité, entreprises d'assainissement et de distribution d'eau, industries diverses ...)<sup>142</sup>. Le collège de représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics comprend des représentants élus pour chaque comité de bassin et des représentants de diverses associations des collectivités territoriales (Association des maires de France, fédération nationale des collectivités concédantes et régies, assemblée des départements de France, association des régions de France, association nationale des élus du littoral, association nationale des élus de la montagne...)<sup>143</sup>. On retrouve pour le comité de bassin, les agences de l'eau et la commission locale de l'eau une structure similaire à celle relative au comité national de l'eau. Il existe trois collèges représentants chacun l'État et ses établissements publics, les usagers et les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

La composition plurielle du conseil d'administration d'un établissement public n'est pas neutre. Relevant de différents domaines, les membres du conseil d'administration peuvent faire entendre leur voix afin que soient pris en compte les impacts positifs ou négatifs de la politique de préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques sur les différents secteurs concernés. Ainsi la composition plurielle du conseil d'administration retranscrit, d'un point de vue organique, la mise en œuvre du principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau proclamé à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Regroupant des personnes de

---

<sup>141</sup> D. 213-2 du code de l'environnement.

<sup>142</sup> D. 213-3 du code de l'environnement.

<sup>143</sup> D. 213-4 du code de l'environnement.

sensibilités différentes au sein d'un conseil d'administration, la formule de l'établissement public s'avère adéquate pour l'élaboration d'une politique acceptable de protection de l'élément environnemental concerné, car conciliante des divers intérêts en présence. Le droit de l'eau n'est pas le seul à réaliser cette collaboration institutionnelle. La nouvelle agence française de la biodiversité est composée d'un conseil d'administration comprenant plusieurs collèges<sup>144</sup> tout comme l'office national de la chasse et de la faune sauvage pour ne citer que ceux-là<sup>145</sup>. Outil souple d'administration, la formule de l'établissement public est l'archétype de l'élaboration partenariale des politiques environnementales. À côté de celui-ci, le rôle des acteurs traditionnels en la matière suppose des formes de partenariat externes et non intégrées telles que les avis, la concertation, l'élaboration conjointe et la codécision.

## **B. AVIS, CONCERTATION, ÉLABORATION CONJOINTE ET CODÉCISION LORS DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES**

**394. Principe de participation, élaboration des politiques environnementales et service public.** Principe incontournable du droit de l'environnement, le principe de participation « *peut se concevoir comme une régénération du mode de gouvernance moderne* »<sup>146</sup> qui, dans son expression la plus aboutie, permet à la société civile<sup>147</sup> de faire valoir un droit à la démocratie environnementale<sup>148</sup>. Il s'exporte et irrigue l'ensemble de l'action administrative, réponse fondamentale apportée pour surmonter une crise de légitimité de l'administration. Les services publics, singulièrement. Il y a rencontre fertile puisque le principe

---

<sup>144</sup> L'article L. 131-10 du code de l'environnement prévoit 5 collèges. Le premier, qui représente au moins la moitié des membres du conseil d'administration, est constitué par des représentants de l'État, d'établissements publics nationaux oeuvrant dans le champ des compétences de l'agence et des personnes qualifiées, le deuxième collège comprend des représentants des secteurs économiques concernés, des associations agréées de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement, des gestionnaires d'espaces naturels ; le troisième collège comprend des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

<sup>145</sup> Article L. 421-1 II du code de l'environnement : « *Le conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est composé de vingt-deux membres dont la moitié sont des représentants issus des milieux cynégétiques. Il comporte des représentants des fédérations des chasseurs, des représentants des associations les plus représentatives de chasse spécialisée nommés à partir d'une liste établie par la Fédération nationale des chasseurs, des représentants de l'État, de ses établissements publics gestionnaires d'espaces naturels et forestiers, d'organisations professionnelles agricoles et forestières, d'organismes de protection de la nature, des personnels de l'établissement et des personnes qualifiées dans le domaine de la chasse et de la faune sauvage* ».

<sup>146</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°209, p. 130.

<sup>147</sup> A. POMADE, *La société civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, LGDJ., 2010, spécifiquement, Partie I, Titre I, Chapitre II « Les fonctions attribuées à la société civile par le droit de l'environnement ».

<sup>148</sup> M. MOLINER-DUBOST, « Démocratie environnementale et participation des citoyens », *AJDA* 2011, p. 259.

de participation apparaît comme une loi en devenir du service public<sup>149</sup>. On retrouve donc de nombreux exemples d'association de personnes diverses et variées lors de l'élaboration des documents de planification, matérialité essentielle des services publics environnementaux (cf. *supra* §327). Le partenariat s'étendant aisément à la société civile<sup>150</sup>, nous n'évoquerons que les exemples d'association de personnes publiques à l'élaboration d'une politique sectorielle de protection de l'environnement<sup>151</sup>. Car, quelle que soit l'importance de l'association de la société civile au processus décisionnel, le citoyen n'est jamais un codécideur des politiques publiques environnementales. Ce partenariat institutionnel est à part. Il se distingue des autres formes de participation, dont la procédure phare de l'enquête publique. Le législateur prend le soin d'identifier les personnes publiques concernées. Leur association est variable puisque le partenariat va du simple avis à une élaboration conjointe<sup>152</sup>.

**395. Les avis lors de l'élaboration des documents de planification.** En droit de l'eau, et alors même que la composition du conseil d'administration du comité de bassin est plurielle et assure ainsi une coopération institutionnelle, l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est soumise pour avis à différentes institutions : Comité national de l'eau, Conseil supérieur de l'énergie, conseils régionaux, conseils départementaux, établissements publics territoriaux de bassin, chambres consulaires, organismes de gestion des parcs naturels régionaux et établissements publics des parcs nationaux concernés<sup>153</sup>. Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) reproduit le même procédé. Le projet de schéma est soumis pour avis aux conseils départementaux, aux conseils régionaux, aux chambres consulaires, aux communes et à leurs groupements compétents et, s'il existe, à l'établissement public territorial de bassin ainsi qu'au comité de bassin intéressés<sup>154</sup>.

---

<sup>149</sup>V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.

<sup>150</sup> Les procédures de concertation préalable à l'élaboration du plan et d'enquête publique prévus dans le tronc commun du code de l'environnement.

<sup>151</sup> Il n'est pas rare d'être en présence d'un périmètre élargi à de nombreux acteurs dont certaines personnes privées intéressées (associations de protection de l'environnement et représentants de certaines activités économiques).

<sup>152</sup> Le droit de l'Union européenne laisse une importante marge d'appréciation aux États membres sur les modalités de participation du public. Cf. T. Aoustin, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Université de Limoges, 2015, p. 828 et suivantes. L'auteur indique notamment que « les textes restent permissifs quant aux modalités de leur mise en œuvre, et les États pourront « sélectionner la forme de consultation la plus appropriée pour chaque plan ou programme donné », les seules limites tenant à la publicité et à la possibilité effective du public de faire valoir ses observations, en particulier sur le rapport environnemental, fusse celui-ci alors achevé par l'autorité responsable du plan ou programme ».

<sup>153</sup> L. 212-2 du code de l'environnement.

<sup>154</sup> L. 212-16 du code de l'environnement.



En droit de l'air, le projet de SRCAE est soumis pour avis à une multitude de personnes publiques listées à l'article R. 222-4 du code de l'environnement et concernées par ledit schéma<sup>155</sup>. En droit des espaces naturels, l'article L. 371-3 du code de l'environnement prévoit que le projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est transmis aux communes concernées et soumis pour avis aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux situés en tout ou partie dans le périmètre du schéma.

Les exemples les plus significatifs de l'usage de la procédure d'avis aux fins de permettre aux intéressés de faire valoir leurs intérêts lors de l'élaboration d'une politique sectorielle de l'environnement sont ceux prévus pour les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux. Les deux dispositifs prévoient que lors de leur élaboration ou de leur révision de nombreux documents de planification soient soumis pour avis à l'établissement public de gestion de ces espaces<sup>156</sup>. La valeur juridique de l'avis reste toutefois limitée, car la personne peut ne pas le prendre en compte. Notons cependant certaines exceptions comme en droit des déchets où le préfet de région peut demander au Conseil Régional d'arrêter un nouveau projet de plan lorsque

---

<sup>155</sup> « 1° Aux conseils départementaux des départements de la région ; 2° Aux conseils municipaux des communes de la région ; 3° Aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale participant à l'élaboration d'un plan climat-énergie territorial ou ayant approuvé un Agenda 21 ; 4° Aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale ; 5° Au conseil économique et social environnemental régional ; 6° Aux autorités organisatrices de réseau public de distribution d'électricité et de gaz ; 7° Aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz concernés ; 8° Aux autorités organisatrices des transports urbains concernées ; 9° A l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ; 10° Aux conseils départementaux compétents en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ; 11° Aux commissions départementales de la consommation des espaces agricoles ; 12° A la commission régionale de la forêt et des produits forestiers ; 13° A la chambre régionale d'agriculture ; 14° A la chambre régionale du commerce et de l'industrie ; 15° A la chambre régionale des métiers et de l'artisanat ; 16° A la commission régionale du patrimoine et des sites ; 17° Aux commissions départementales de la nature, des paysages et des sites ; 18° A l'agence régionale de santé ; 19° Au commandant de zone terre compétent ; 20° A la direction de l'aviation civile territorialement compétente ; 21° A la direction interrégionale de la météorologie territorialement compétente ; 22° Aux comités de bassins territorialement compétents ; 23° A la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural ; 24° S'il y a lieu, au comité de massif, à l'établissement public du parc national, au syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional ».

<sup>156</sup> Pour les parcs nationaux, l'article L. 331-3 du code de l'environnement précise que « les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de la nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer [...] sont soumis à l'avis de l'établissement public du parc national en tant qu'ils s'appliquent aux espaces inclus dans le parc national ».

Pour le parc naturel régional, l'article L. 333-1 VI du code de l'environnement prévoit que « Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer sont soumis pour avis à l'organisme de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire ».

trois cinquièmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets, représentant au moins 60% de la population ont émis un avis défavorable au projet présenté<sup>157</sup>. Dans la mesure où le plan délimite les prestations de service public assurées par les collectivités territoriales<sup>158</sup>, le caractère juridiquement renforcé de l'avis se justifie.

**396. Concertation et association lors de l'élaboration des documents de planification.** Le procédé de l'avis a le mérite de permettre aux personnes publiques concernées de prendre connaissance de l'élaboration et du contenu du document de planification afin notamment d'émettre des observations quant aux conséquences qu'il est susceptible de générer sur d'autres politiques sectorielles. Avec le procédé de la concertation, le partenariat est plus actif puisqu'il associe les personnes publiques concernées pour la réalisation du projet de schéma. Ainsi, en droit des déchets, le plan national de prévention des déchets et les plans régionaux de prévention des déchets sont élaborés en concertation avec les différents acteurs concernés par ladite politique. À titre d'illustration, à l'échelon régional, l'article L. 541-14 du code de l'environnement prévoit que *« le projet de plan est élaboré en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets, de l'État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des éco-organismes et des associations agréées de protection de l'environnement »* et à l'échelon national, l'article L. 541-11 III prévoit une représentation d'acteurs semblables représentant le territoire national pour le plan national de prévention des déchets.

Les textes font parfois mention d'une association de divers acteurs à l'élaboration des documents de planification. Par exemple, l'article L. 331-3 III du code de l'environnement précise que *« L'établissement public du parc national est associé à l'élaboration et aux différentes procédures de révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme »*. De même le schéma régional de cohérence écologique est élaboré en association avec le « comité régional trame verte et bleue » composé lui-même de représentants des collectivités territoriales concernées et de leur groupement, des représentants des parcs naturels régionaux de la Région, de l'État et de ses établissements publics, des gestionnaires d'espaces naturels notamment les parcs nationaux de la Région...<sup>159</sup> De même, le nouveau SRADDET

---

<sup>157</sup> Article L. 541-14 du code de l'environnement. L'absorption de ce plan au sein du SRADDET ne permet pas d'affirmer que cette règle sera maintenue. Rien n'est indiqué sur ce point précis que ce soit dans les dispositions législatives et réglementaires.

<sup>158</sup> L. 2224-15 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>159</sup> L. 371-3 du code de l'environnement.

est élaboré en association avec les différents acteurs compétents sur les domaines qu'il porte (transport, déchets, biodiversité dont entre autres le comité régional trame verte et bleue...) <sup>160</sup>.

Concertation et association rendent le document de planification acceptable aux yeux des principaux concernés. Il n'en reste pas moins que l'adoption du plan se réalise *in fine* par l'autorité compétente.

**397. L'élaboration conjointe et la codécision.** L'élaboration partenariale des politiques publiques environnementales peut se traduire par une élaboration conjointe. Tel est le cas pour le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie qui est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements <sup>161</sup>. Ou du schéma régional de biomasse qui est élaboré conjointement par l'État et le président de région <sup>162</sup>. Ou encore du schéma régional de cohérence écologique qui « *est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État* » <sup>163</sup>. Cette élaboration conjointe peut déboucher sur une codécision comme pour le schéma de cohérence écologique qui est arrêté dans les mêmes termes par le président du conseil régional et le préfet de région <sup>164</sup>. Le mécanisme de codécision État-Région est démonstratif d'une volonté de l'État de garder un pouvoir de contrôle sur la gestion de l'environnement-patrimoine commun. La création du SRADDET par la loi NOTRe regroupant SRCAE, SRCE et plan régional de prévention et de gestion des déchets confirme cette prudence de l'État à l'égard de la décentralisation de l'environnement en prévoyant que ce schéma est adopté par une délibération du Conseil régional puis approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région afin qu'il s'assure du respect de sa conformité aux lois et règlements en vigueur et aux intérêts nationaux <sup>165</sup>.

**398. Le partenariat : instrument de crédibilité des politiques publiques environnementales.** Le droit de l'environnement est un droit de la complexité qui suppose une élaboration partenariale des politiques publiques environnementales. Les procédés de partenariat sont nombreux et utilisés de façon plus ou moins empirique. Se dessinent néanmoins quelques grandes figures de ce partenariat institutionnel. En premier lieu, la figure de l'établissement public est l'instrument idoine pour l'élaboration partenariale d'une politique

---

<sup>160</sup> Article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>161</sup> L. 222-1 I du code de l'environnement.

<sup>162</sup> Article L. 222-3-1 du code de l'environnement.

<sup>163</sup> Article L. 371-3 du code de l'environnement.

<sup>164</sup> Article R. 371-32 du code de l'environnement.

<sup>165</sup> Article L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales.

sectorielle de protection de l'environnement. La souplesse de cet outil se trouve au sein de ses organes qui permettent une grande spécialisation — conseil scientifique par exemple — partagée — conseil d'administration. À côté de cet outil fort usité en droit de l'environnement, les procédés tels que les avis, la concertation, la coélaboration et la codécision viennent opérer un décroisement des politiques sectorielles en assurant une représentation des personnes publiques directement concernées. Ces procédés partenariaux d'élaboration des politiques sectorielles de l'environnement sont complétés par d'autres au stade de leur mise en œuvre.

## §2. LA MISE EN ŒUVRE HARMONIEUSE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

**399. De l'indépendance à l'interdépendance des législations.** Alors qu'il devrait aspirer à une transversalité, le droit de l'environnement est composé de mondes juridiques cloisonnés les uns des autres par le fameux principe d'indépendance des législations<sup>166</sup>. Principe jurisprudentiel né à l'occasion d'un conflit entre deux polices relevant de domaines différents — droit de l'environnement et droit de l'urbanisme<sup>167</sup> —, il s'applique également entre polices relevant du code de l'environnement. Pour limiter les effets néfastes de cette règle séparatiste des droits, le document de planification, incarnation d'une politique publique environnementale, exige que les différentes décisions individuelles prises dans le domaine concerné (cf. *supra* §337) ainsi que les plans à échelon territorial inférieur, respectent les orientations qu'il définit selon un rapport normatif de compatibilité, de prise en compte ou de cohérence .

Cette coordination n'est pas suffisante. Il est nécessaire aussi d'opérer une articulation entre les différents documents de planification relevant de domaines différents. Pour ce faire, le législateur a opté pour le même procédé. Il établit une hiérarchisation entre les documents de planification par l'institution de rapports normatifs de compatibilité et de prise en compte (A) tout en organisant cette articulation normative dans le temps (B).

---

<sup>166</sup> R. ROMI, « La « transversalité », caractéristique, moteur et frein du droit de l'environnement », in *Confluences*, Mél. J. MORAND-DEVILLER, Montchrestien, 2007, p. 920 ; R. RADIGUET, « Les polices administratives spéciales de l'environnement, facteur ou frein à une protection globale de l'environnement ? », in É. NAIM-GESBERT, L. PEYEN, R. RADIGUET (ss-dir), *Figures de la préservation de l'environnement outre-mer. Etudes de cas et réflexions pluridisciplinaires*, PUAM, coll. « Droit d'Outre-mer », 2015, p. 13.

<sup>167</sup> Plus particulièrement entre police des ICPE et police de l'urbanisme. CE, 1<sup>er</sup> juillet 1959 *Sieur Piard*, la Haute juridiction affirme explicitement et pédagogiquement que « ces deux décisions [urbanisme et ICPE] qui doivent être prises en vertu de législations distinctes et selon des procédures entièrement indépendantes, ont chacune une portée et un contenu propres et sont sans connexité l'une avec l'autre ».

**A. LES RAPPORTS NORMATIFS DE COMPATIBILITÉ ET DE PRISE EN COMPTE ENTRE  
DOCUMENTS DE PLANIFICATION RELEVANT DE SECTEURS DIFFÉRENTS**

**400. Compatibilité.** Lorsqu'il s'applique à des politiques relevant du même domaine, le rapport normatif de compatibilité assure une coordination entre différents plans portant sur le même objet. Lorsqu'il s'applique à des politiques relevant de domaines différents, il réalise une hiérarchisation des intérêts environnementaux. Mécanisme de protection globale d'intérêt national, l'institution Parc national fait figure de modèle. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que c'est à propos de la compatibilité avec la charte du parc national que les documents de planification sont le plus nombreux. L'article R. 331-14 du code de l'environnement liste pas moins de 21 documents de planification qui doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par la charte du parc national pour le cœur. Sans compter que le schéma de cohérence territoriale et les règlements locaux de publicité ne figurent pas sous cet article car ils sont mentionnés au sein de l'article L. 331-3 III dudit code. Les législations concernées sont nombreuses et font échos aux zones d'influence de la réglementation environnementale (cf. *supra* §104) : code de l'environnement évidemment<sup>168</sup>, code forestier<sup>169</sup>, code de l'urbanisme<sup>170</sup> et code rural et de la pêche maritime<sup>171</sup> ensuite, code du sport<sup>172</sup> et code du tourisme<sup>173</sup> enfin.

Inversement, les documents de planification d'urbanisme se doivent d'être compatibles avec de nombreux documents de planification environnementale<sup>174</sup>. Surtout en ce qui concerne le schéma de cohérence territoriale qui est le document stratégique en la matière. Outre

---

<sup>168</sup> Le schéma départemental de vocation piscicole, le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie, le schéma départemental des carrières, le SDAGE et le SAGE, le schéma départemental de gestion cynégétique, les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats.

<sup>169</sup> Orientations régionales forestières, schémas régionaux de gestion sylvicole, documents d'aménagement, règlements type de gestion.

<sup>170</sup> Schéma de mise en valeur de la mer, SCOT, PLU, cartes communales et règlements locaux de publicité.

<sup>171</sup> Plan régional de l'agriculture, schéma régional de développement de l'aquaculture marine.

<sup>172</sup> Plan départemental des espaces, sites itinéraires relatifs aux sports de nature mais aussi, bien que relevant du code de l'environnement, le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée.

<sup>173</sup> Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs et le schéma d'aménagement touristique départemental.

<sup>174</sup> Surtout en ce qui concerne le schéma de cohérence territorial qui est le document stratégique en la matière. Outre l'exigence de compatibilité avec la charte des parcs nationaux, l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme prévoit que ce document doit être compatible avec notamment les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagnes ; les règles générales du fascicule du SRADDET ; les chartes des PNR ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE ; les objectifs de protection définis par les SAGE ; les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation [...] ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans ; les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

l'exigence de compatibilité avec la charte des parcs nationaux, l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme prévoit que ce document doit être compatible avec notamment les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagnes ; les règles générales du fascicule du SRADDET; les chartes des PNR ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE ; les objectifs de protection définis par les SAGE; les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans; les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Moins prolixes, les autres réglementations n'en sont pas moins intéressantes. Le principe d'équilibre agro-sylvo-cynégétique qui reconnaît un lien entre les espèces, leur milieu et les activités économiques qui s'y déroulent implique une coordination de ces différentes politiques publiques. L'article L. 425-4 du code de l'environnement affirme à cet égard que « *L'équilibre agro-sylvo-cynégétique consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles* ». Et en ce domaine, la préférence est donnée aux programmes régionaux de la forêt et du bois. L'article L. 425-1 du code de l'environnement indique que le schéma départemental de gestion cynégétique doit être compatible avec le plan régional de l'agriculture durable, les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats et les programmes régionaux de la forêt et du bois et l'article L. 122-1 du code forestier précise que « *les orientations régionales de gestion de la faune sauvage et de ses [...] et les schémas départementaux de gestion cynégétique [...] sont compatibles avec le programme régional de la forêt et du bois* ».

D'autres exemples peuvent être cités. Ainsi, l'article L. 219-4 du code de l'environnement prévoit que « *doivent être compatibles, ou rendus compatibles, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime : les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces [maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer] ; dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code minier [permis exclusif de recherche de substances concessibles et concession de mines] lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L. 111-1 du même*

*code ; les schémas de mise en valeur de la mer ; les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime » ; l'article L. 371-2 du code de l'environnement dispose que « les documents de planification et projets relevant du niveau national, et notamment les grandes infrastructures linéaires de l'État et de ses établissements publics, sont compatibles avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » ; l'article L. 515-3 du code de l'environnement précise que « le schéma régional des carrières doit être compatible [...] avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux ».*

**401. La prise en compte.** D'un effet normatif plus faible que la compatibilité, la prise en compte devrait trouver place logiquement lorsque le document qui doit être pris en compte a un lien indirect avec le document visé. À lien matériel similaire, rapport de conformité ; à lien matériel étroit, rapport normatif de compatibilité ; à lien matériel éloigné, rapport de prise en compte. Or, la logique n'est pas toujours respectée. On peut citer par exemple le rapport de prise en compte entre les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et le SRCE (ou depuis son absorption au sein du SRADDET, les objectifs et règles générales de ce document) alors que ce sont deux politiques portant sur le même objet et que la seconde est une déclinaison de la première. Exposons tout de même.

En droit de l'urbanisme, l'article L. 131-2 du code de l'urbanisme dispose que les SCOT prennent en compte les objectifs du SRADDET ; les SRCE ; les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ; les programmes d'équipement de l'État ; des collectivités territoriales et des établissements et services publics, les schémas régionaux des carrières. L'article L. 131-5 du même code précise que les PLU et les documents en tenant lieu prennent en compte les PCAET. En droit de l'eau, le SDAGE et le SAGE doivent prendre en compte « l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique établi en application du I de l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité »<sup>175</sup>. En outre le SAGE doit aussi prendre en compte « les documents d'orientation et les programmes de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des syndicats mixtes, des établissements publics, des autres personnes morales de droit public, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des associations syndicales libres de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative

---

<sup>175</sup> Article L. 212-1 III du code de l'environnement et L. 212-5 du code de l'environnement.

*aux associations syndicales de propriétaires ayant des incidences sur la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau »<sup>176</sup>. Inversement, il revient au SRCE de prendre en compte les éléments pertinents des SDAGE<sup>177</sup> et le schéma régional des carrières prend en compte le SRCE et le SRADDET<sup>178</sup>. Dans la même veine, l'article L. 219-4 du code de l'environnement prévoit, après les documents devant être compatibles au document stratégique de façade, que « lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives dans le périmètre d'une façade maritime, les plans, programmes, schémas applicables aux espaces terrestres, les projets situés et les autorisations délivrées sur ces espaces prennent en compte les objectifs et mesures du document stratégique de façade ». Ces rapports normatifs de compatibilité et de prise en compte s'inscrivent dans le temps pour permettre une coordination dynamique des différentes politiques publiques environnementales.*

#### **B. L'INSCRIPTION DANS LE TEMPS DES RAPPORTS NORMATIFS DE COMPATIBILITÉ ET DE PRISE EN COMPTE**

**402. Au stade de l'élaboration.** Les exigences de compatibilité et de prise en compte se réalisent de façon préférentielle lors de l'élaboration du document en question au regard des documents existants. Le législateur se contente d'indiquer que tel document prend en compte tel autre sans autre précision. C'est le cas avec des documents à objet différent, l'article L. 515-1-III du code de l'environnement indique que « *le schéma régional des carrières prend en compte le schéma régional de cohérence écologique et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire* ». C'est le cas aussi avec des documents ayant le même objet, l'article L. 371-3 du code de l'environnement dispose que « *le schéma régional de cohérence écologique prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 ainsi que les éléments pertinents des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau mentionnés à l'article L. 212-1* ».

Parfois, le législateur précise explicitement que ce rapport normatif s'effectue lors de l'élaboration dudit document comme avec le plan régional de l'agriculture durable pour lequel l'État et la région conduisent conjointement sa préparation en y associant collectivités

---

<sup>176</sup> L. 212-5 du code de l'environnement.

<sup>177</sup> L. 371-3 du code de l'environnement.

<sup>178</sup> L. 515-4, III du code de l'environnement.



territoriales, chambres d'agriculture concernées et organisations syndicales agricoles et prennent en compte *dans sa préparation* les dispositions des SDAGE, des SRCE et des DTADD<sup>179</sup>. Mais l'élaboration des différentes politiques sectorielles n'est jamais synchronisée et le silence des textes sur cette coordination temporelle peut affaiblir la coordination matérielle souhaitée par la création de ces rapports normatifs.

Dès lors, l'association des personnes publiques en charge de l'élaboration des politiques sectorielles concernées par ces rapports normatifs est primordiale. Elle assure que puisse être tenu compte des documents déjà élaborés, en cours d'élaboration et en cours de révision afin d'éviter que les différents documents n'entrent en contrariété les uns par rapport aux autres. Le constat dressé par le professeur ROMI selon lequel les conséquences de l'incompatibilité d'un document avec une charte de PNR « *sont plus efficaces à prendre en compte au moment de la conception, par exemple, d'actes d'urbanisme classiques, et il est évident que le choix de ce moment adéquat et le respect du bon timing sont la responsabilité principale des autorités locales et étatiques* »<sup>180</sup> est valable quel que soit le document de planification environnementale concerné. Sauf à considérer que les exigences de compatibilité et de prise en compte supposent *ipso facto* modification des politiques sectorielles allant à l'encontre du document « pilier »<sup>181</sup>, les rapports de compatibilité et de prise en compte ne produisent pas de grand bouleversement de l'état de droit. Pour que le rapport normatif joue son rôle à plein, le document soumis à un rapport de compatibilité ou de prise en compte doit être élaboré ultérieurement à celui « pilier ». Même avec la plus grande clairvoyance, dont il est certain que les politiques ne manquent pas, on ne peut exiger qu'un document soit compatible ou prenne en compte des événements à venir.

En guise d'illustration, les nombreux documents de planification qui se doivent d'être compatibles avec la charte d'un PNR ou d'un PN ne le seront qu'au stade de leur élaboration si ladite charte existe déjà ou, au mieux, au stade de leur révision, quand cette dernière est prévue par les textes. Or, il est inacceptable qu'on classe par exemple un territoire en parc national et qu'on lui reconnaisse un intérêt national sans qu'on puisse agir pour faire en sorte que les différentes politiques sectorielles n'empiètent pas sur les mesures de protection. Trouvant un équilibre entre exigence de sécurité juridique et exigence de protection de l'environnement, le

---

<sup>179</sup> L. 111- 2-1 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>180</sup> R. ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », *Rev. jur. env.* 2006, NS, p. 56.

<sup>181</sup> Bien que le rapport normatif soit lache, une telle exigence irait à l'encontre du principe de sécurité juridique car au nom de ce principe, les dispositions législatives ne doivent pas avoir de portée rétroactive. Cf. CE, 24 mars 2006, *Sté KPMG et Sté Ernst & Young* : *Rec. CE*. p. 154.

législateur a fait du rapport de compatibilité un rapport dynamique car s'inscrivant dans le temps.

**403. Après l'élaboration.** Il n'est pas rare d'observer que certaines décisions ou documents doivent être compatibles ou rendus compatibles avec tel autre document de planification dans un délai déterminé. Les rapports de compatibilité et de prise en compte déploient ainsi tous leurs effets juridiques en s'appliquant aux documents de planification qui seront élaborés ultérieurement, mais aussi et surtout en s'appliquant aux documents de planification qui ont été élaborés antérieurement. L'article L. 131-3 du code de l'urbanisme relatif aux SCOT et au schéma de secteur montre la voie en précisant que les documents pour lesquels le SCOT ou le schéma de secteur se doivent d'être compatible ou de prendre en compte et qui sont approuvés après l'approbation de ceux-ci impliquent que le rapport de compatibilité ou de prise en compte s'effectue dans un délai maximal de trois ans. On retrouve ce délai de trois ans pour le rapport de compatibilité entre SAGE et SDAGE, l'article L. 212-3 du code de l'environnement dispose que le SAGE doit être compatible avec le SDAGE ou rendu compatible avec lui dans un délai de trois ans suivant la mise à jour du schéma directeur. *Idem* pour le parc national. L'article L. 331-3 III du code de l'environnement précise que les règlements locaux de publicités doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national et, lorsqu'ils sont approuvés avant l'approbation de la charte, ils doivent être rendus compatibles dans un délai de trois ans à compter de son approbation. Le même article prévoit un délai similaire pour les autres documents qui doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par la charte pour le cœur du parc national.

**404. Une harmonisation perfectible des politiques publiques environnementales.** L'association des différentes personnes publiques concernées lors de l'élaboration d'une politique sectorielle de protection de l'environnement *via* la formule de l'établissement public ou *via* les procédés d'avis, de concertation, d'élaboration conjointe et de codécision ainsi que la création d'un rapport normatif de compatibilité ou de prise en compte entre ces différentes politiques publiques sectorielles sont autant d'instruments juridiques au service d'une coadministration intersectorielle des politiques publiques environnementales. Leur utilisation mériterait une réflexion d'ensemble. Le partenariat institutionnel devrait être systématiquement différencié en fonction de l'importance des différents acteurs dans le bon fonctionnement de la politique sectorielle visée, que ce soit au sein du conseil d'administration de l'établissement public ou dans l'utilisation des procédures d'avis, de concertation, de coélaboration. L'usage

des rapports normatifs de compatibilité et de prise en compte et leur organisation dans le temps aussi. La retranscription du réel écologique passe par une interdépendance des mondes juridiques.

## CONCLUSION DE CHAPITRE

**405. L'administration de l'environnement : une œuvre commune.** La spécificité de l'intérêt environnemental — intérêt patrimonial — invite à une solidarité des personnes. Le devoir de chacun de protéger l'environnement consacré par l'article 2 de la charte de l'environnement tout comme la notion de patrimoine commun font de la protection de l'environnement l'affaire de tous. Sur le plan institutionnel, cette reconnaissance suppose une gestion solidaire des biens environnementaux. Elle s'effectue dans la diversité.

Le constat apparent de l'administration de l'environnement est celui d'un pluralisme exacerbé. Les politiques publiques environnementales sont d'ordre sectorielles et respectent peu ou prou l'architecture du code de l'environnement : eau et milieux aquatiques, air et atmosphères, espaces naturels, espèces, déchets, risques... Au sein de ces mondes juridiques, les compétences sont fragmentées entre acteurs institutionnels spécialisés — établissements publics — et traditionnels - collectivités territoriales et leur groupement<sup>182</sup>.

Face à cette spécialisation, le partenariat devient inéluctable pour que la préservation de l'environnement en sorte gagnante. Il s'effectue tant au sein de ces différents mondes juridiques qu'entre ces mondes juridiques. La planification est un procédé fédérateur des différents acteurs autour d'une politique sectorielle de protection de l'environnement. La collaboration institutionnelle s'observe à travers la formule de l'établissement public ou les procédés d'avis, de concertation, de codécision et de coélaboration. Une coordination entre politiques sectorielles portant sur le même objet environnemental et entre politiques sectorielles à objet environnemental différent s'opère par l'institution de rapports normatifs souples. En somme, l'administration de l'environnement est un bel exemple de pluralisme ordonné : « *Maintenir une séparation, sans imposer la fusion, et pourtant construire quelque chose comme un ordre, ou un espace ordonné* »<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> La clarification des compétences des collectivités locales en matière d'environnement, *Rev. jur. env.* 2013, NS.

<sup>183</sup> M. DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné*, Ed., Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006, p. 26.



## CONCLUSION DE TITRE

### 406. Réel écologique et création des services publics environnementaux.

L'emprunt au vocabulaire « biologique » pour décrire l'organisation de l'administration est une constante en droit non sans rappeler le sous-titre du célèbre article du doyen HAURIOU sur la théorie de l'institution — *Essai de vitalisme social*<sup>1</sup>. On traite d'une conception *organique* du service public ou encore de la création, la vie et la mort des services publics. Cet emprunt a un éclat particulier en droit de l'environnement qui est exprimé par le professeur Éric NAIM-GESBERT en ces termes : « *L'environnement est un mot qui signifie une chose concrète, tangible, qui vit, déchiffré entre autres par les sciences écologiques. Or le droit puise ses fondements dans la réalité [...] s'il est fiction, le droit de l'environnement est donc en prise avec le réel [...] ce qui justifie l'importance cruciale du lien entre la science et le droit. Parce que ce n'est pas aux faits de suivre le droit, c'est au droit de suivre les faits, c'est-à-dire la vie, ce lien se réalise en un double mouvement : la science l'éclaire, fait jour en lui, mais aussi règle sa vue, la dresse, ajuste son train, ses rythmes* »<sup>2</sup>. Ce lien entre science et droit est au fondement de la création des services publics environnementaux. L'inventaire éclaire les gouvernants sur les besoins de protection de l'environnement. Il est le point de départ d'une politique active de protection de l'environnement qui se matérialise ensuite essentiellement au sein du document de planification, acte d'organisation des différentes missions de service public.

407. Réel écologique et interdépendance « organique ». Les institutions administratives classiques — État, Région, département, communes — ne sont pas nécessairement les personnes publiques les mieux adaptées pour assurer la protection des éléments environnementaux tant en raison de la technicité des missions à effectuer que de l'inadéquation de leur champ d'application territorial au regard des biens environnementaux. L'État, principal gardien de l'environnement-patrimoine commun, multiplie la création d'institutions environnementales, de polices administratives spéciales voire même de circonscriptions écologiques tout en mobilisant les acteurs publics traditionnels.

L'administration de l'environnement répond à la logique qui sous-tend la notion de patrimoine commun. Le caractère collectif des titulaires impose une compétence partagée de

---

<sup>1</sup> J. -A. MAZÈRES, « Le vitalisme social de Maurice Hauriou. (ou le sous-titre oublié) », in C. ALONSO, A. DURANTHON, J. SCHMITZ, *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : Quel(s) héritage(s)*, PUAM, 2015

<sup>2</sup> É. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2010, n°2, p. 238.

l'environnement. Ainsi que le souligne Patrick JANIN relativement au droit des espaces naturels, « *L'invention de ces formes [particulières de décentralisation], parmi les évolutions contemporaines de l'administration publique, trouve son explication dans l'affirmation d'une conception organique du territoire, juridiquement instituée, où fusionnent l'intérêt national et les divers intérêts locaux pour créer un intérêt territorial* »<sup>3</sup>. Plus encore, on observe une déterritorialisation fonctionnelle de l'action publique. Se crée une coadministration fonctionnelle des biens environnementaux qui s'exprime par une fédération des acteurs autour de la construction des politiques publiques environnementales.

Associant acteurs publics spécialisés et traditionnels, la planification est au centre de cette coadministration. Les rapports normatifs de compatibilité et de prise en compte entre plans ayant le même objet et plans à objet différents assurent une coordination de ces politiques publiques environnementales pour qu'*in fine* l'intérêt environnemental domine. Prenant en compte les faits écologiques donc la loi d'interdépendance des fonctions écologiques, le droit crée une interdépendance des administrations de l'environnement.

---

<sup>3</sup> P. JANIN, « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », *AJDA* 2007, p. 1445.

## TITRE II : LA GESTION DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

**408. Les « lois » du service public appliquées à la mission de protection de l'environnement.** L'unité de la notion de service public est réalisée par l'existence de principes juridiques communs à tous les services publics. *« Parce que le service public est toujours présenté comme une activité d'intérêt général, comme une réponse à des besoins sociaux déterminés, présents ou latents, cet ensemble de principes communs permet d'en sauvegarder l'essence et d'en assurer l'unité du régime juridique qui le singularise au sein du droit administratif »*<sup>1</sup>. Ces principes trouvent leur origine dans la jurisprudence du début du XXe siècle<sup>2</sup> telle que systématisée par le professeur L. ROLLAND en ces termes : *« Jamais une formule affirmant que tous les services publics sans exception sont soumis à un régime juridique spécial n'a été vraie ; elle le serait de moins en moins [...] Mais un certain nombre de services publics échappent, pour la totalité ou quasi-totalité de leurs opérations, à ces règles. Ils ne sont soumis qu'au minimum de régime spécial »*. *« Ces règles générales de conduite, ces Lois applicables, toujours et nécessairement, aux services publics sont peu nombreuses : il y en a trois : la loi de continuité, la loi de changement, la Loi d'Égalité »*<sup>3</sup>. Ces « lois de Rolland » sont toujours valables. L'évolution en cours du droit du service public montre d'ailleurs que le régime juridique du service public ne cesse de s'étoffer<sup>4</sup>. Et parce que ces règles sont communes

---

<sup>1</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrétien, coll « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd, 2011, p. 543.

<sup>2</sup> Winkell, *Gaz Déville-lès-Rouen, Hyériès, Cie général des Tramways, Cie d'éclairage de Bordeaux...*

<sup>3</sup> L. ROLLAND, *Cours de droit administratif*, DESS, Droit public, Paris, Les cours du droit, 1943-1944, p. 178. Certains auteurs ont cependant mis en exergue l'existence d'une 4<sup>e</sup> loi : la loi de rattachement. Cf. L. Bezie, « Louis Rolland, théoricien oublié du service public », RDP, 2006 ; n°4, p. 847 et suivantes ; M. TOUZEIL-DIVINA, « Louis Rolland, le méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveur du service public », in M. TOUZEIL-DIVINA, A. LEVADE (ss-dir), *Journées Louis Rolland, le Méditerranéen*, Revue Méditerranéenne de droit public, n°4, Lextenso-l'Epitoges, 2016.

<sup>4</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », AJDA 1982, p. 434. L'auteur soulignait déjà qu'« une évolution rapide a donnée au statut du service public une densité accrue. Trois phénomènes y concourent :

- le nombre des règles communes à tous les services publics s'accroît sensiblement ;
- ces règles ont une autorité de plus en plus élevée dans la hiérarchie des normes ;
- de manière purement mécanique, l'augmentation du nombre des services publics entraîne l'extension du champ d'application du statut.

La tendance est donc à l'affermissement du statut. »

Ce constat s'est renforcé à l'issue de la confrontation entre le droit du service public et le droit de l'Union européenne, le dernier enrichissant le premier de nouvelles règles de gestion tout en confirmant l'application des lois de Rolland. Cf. V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », RFDA 2006, p. 1219. L'auteur conclut son étude en affirmant : « Les principes traditionnels constituent encore aujourd'hui le tronc commun à tous les services publics, ils ont donc su résister aux mutations impulsées tant par le droit interne que par le droit communautaire. [...] Le droit commun des services publics subsiste, son assise conceptuelle semble avoir été confortée grâce à la reconnaissance du droit communautaire ».



à tous les services publics, elles s'appliquent nécessairement aux services publics environnementaux.

Dès lors, il peut être contreproductif de rechercher des spécificités dans l'application des lois de Rolland au droit de l'environnement, car cette recherche suppose indubitablement un affaiblissement du régime juridique. Les spécificités brouillent l'unité du régime. Pourtant, c'est ce qui se profile. L'étoffement du régime juridique du service public a affaibli les principes traditionnels. Ainsi le professeur D. TRUCHET fait un bilan sans concession de ces derniers : d'une autorité juridique et d'une effectivité variables, aux contours incertains et de moins en moins caractéristiques du service public ; « *il est de plus en plus artificiel de les considérer comme un bloc homogène commun à toutes les missions de service public* »<sup>5</sup>. S'ils ont résisté à l'emprise du temps, les principes juridiques du service public sont devenus des principes dont l'application varie en fonction de l'activité d'intérêt général concernée<sup>6</sup>. Il ne s'agit pas que d'une question d'intensité dans l'application des principes, car la sectorisation qui prévaut en la matière (que l'on songe au droit de l'Union européenne avec les SU, SIG SIEG, SSIG) favorise une adaptation des dits principes à la mission d'intérêt général visée. Parce que « *les principes restent, mais leurs significations se renouvellent et se diversifient au gré des services* »<sup>7</sup>, la spécificité de l'activité d'intérêt environnemental invite à la réflexion sur l'application adaptée de ces lois de service public à la finalité environnementale (chapitre I).

**409. Le principe du pollueur-payeur dans les services publics environnementaux.** Parce qu'elle sous-tend la gestion des services publics environnementaux, la finalité d'intérêt environnemental s'immisce aussi dans les modes de financement des services publics environnementaux. Généralement sont distingués, du point de vue du financement mais pas seulement<sup>8</sup>, les services publics administratifs reposant sur la solidarité nationale et/ou locale (gratuité, taxe fiscale, impôts locaux) et les services publics industriels et commerciaux qui font supporter le coût de leur fonctionnement sur les usagers. Le droit de l'environnement insuffle une dimension finaliste dans cette distinction SPA/SPIC. Avec l'aide

---

<sup>5</sup> D. TRUCHET, « Unité et diversité des 'grands principes' du service public », *AJDA* 1997, p. 31.

<sup>6</sup> D. TRUCHET, « Unité et diversité des 'grands principes' du service public », *AJDA* 1997, p. 31 : « *il convient de s'interroger, dans chaque cas, sur la « dose » d'égalité, de continuité et d'adaptation (et de respect d'autres principes) que requiert le régime de la mission de service public considérée* ». Dans le même sens : V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219 : « *il s'agit désormais d'un droit à dimension variable : chaque service doit déterminer sa dose d'égalité, de continuité, d'adaptabilité et, dans une moindre mesure, de neutralité puisque ce principe figure au nombre des lois du service public* ».

<sup>7</sup> V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.

<sup>8</sup> Cf. CE, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* : *Rec. CE* p. 434 : Les critères cumulatifs de l'objet de l'activité, du mode de financement et des modalités de fonctionnement.

du principe du pollueur-payeur, il encourage les services publics de prévention et de lutte contre les pollutions et nuisances à faire supporter leurs coûts de fonctionnement sur les pollueurs et invite corrélativement à faire supporter le coût de protection des écosystèmes sur la solidarité nationale. Il propose en cela une approche spécifique du financement des services publics en matière environnementale (Chapitre II).

**PLAN DU TITRE II :**

- **Chapitre I :** L'adaptation des principes juridiques du service public à la finalité environnementale
- **Chapitre II :** Le financement des services publics environnementaux guidé par le principe du pollueur-payeur



## CHAPITRE I : L'ADAPTATION DES LOIS DU SERVICE PUBLIC À LA FINALITÉ ENVIRONNEMENTALE

### 410. La justification des lois du service public : l'intérêt général et/ou l'utilisateur ?

La justification première des lois du service public, c'est le caractère d'intérêt général attribué à l'activité<sup>1</sup>. Parce que « l'interdépendance sociale » impose aux gouvernants de prendre en charge certains besoins sociaux par le biais du service public, il est impensable que cette prise en charge ne soit pas accessible au plus grand nombre — principe d'égalité —, qu'elle ne soit pas exécutée de manière régulière — principe de continuité — et qu'elle n'évolue pas au vu desdits besoins — principe de mutabilité. Les principes de fonctionnement du service public sont consubstantiels au caractère d'intérêt général de l'activité prise en charge par la collectivité. Ils sont l'essence du service public si bien qu'on a pu écrire que « *le service public n'est plus une institution, c'est un régime, c'est l'application du droit public à certains actes* »<sup>2</sup>. Cela explique que les lois de Rolland ont une portée générale. Elles s'appliquent à l'ensemble des services publics, mais surtout à l'ensemble du droit du service public : usagers, agents et prestataires.

Cependant, il convient de reconnaître que les principes de fonctionnement du service public dévoilent leur pleine application lorsqu'on les aborde à l'aune de l'utilisateur car il est le destinataire de ceux-ci. Avec la tendance à l'individualisation du droit administratif, l'utilisateur prend une dimension particulièrement importante dans le droit du service public<sup>3</sup>. Au centre des préoccupations, l'utilisateur joue un rôle central dans la mutation de ces principes juridiques et

---

<sup>1</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2359, 3e éd., 1994, p. 72.

<sup>2</sup> B. CHENOT, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », *EDCE* 1950, p. 80.

<sup>3</sup> La doctrine s'interroge régulièrement sur la transformation du statut de l'utilisateur en client ou consommateur. Cf. J. CHEVALLIER, « Les droits du consommateur usager de services publics », *Dr. soc.* 1975, p. 75 ; CH. BARBIER, « L'utilisateur est-il devenu un client du service public ? », *JCP* 1995, I, 3816, p. 31 ; S. NICINSKI, *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2001 ; A. VAN LANG, « La privatisation de l'utilisateur », *RFDA* 2013, p. 494.

La revendication des droits des usagers modifie en substance le régime juridique du service public. J.-F. LACHAUME, « Quels droits subjectifs pour les usagers des services publics ? », *Les droits publics subjectifs des administrés*, Colloques et débats, Lexisnexus 2011, p. 125. L'irruption de l'exigence de qualité en témoigne : L. CLUZEL, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Nouv. Bibliothèque des thèses, 2006, vol. 52, spécifiquement, la troisième partie : « L'émergence d'un nouveau principe du régime du service public », p. 421 et suivantes.

dans l'évocation de principes juridiques en devenir<sup>4</sup>. C'est à partir de lui que les lois du service public évoluent.

**411. L'utilisateur, le service rendu et les services environnementaux.** Raisonner à partir de l'utilisateur suppose que l'on s'interroge sur le service qui lui est rendu par l'activité environnementale. Or celui-ci est difficilement perceptible du fait du caractère volontariste de l'activité environnementale. Il n'est pas certain qu'une approche tournée vers l'utilisateur soit possible et transposable aux services publics environnementaux, car l'approche serait par trop anthropocentrique et utilitariste. Toutefois, la tendance du droit de l'environnement à adopter une approche utilitariste en raisonnant en termes de fonctionnalité des biens environnementaux permet d'envisager un point de rencontre entre les lois du service public et l'activité d'intérêt environnemental. Si l'utilisateur du service public de la chasse profite des mesures de préservation du gibier pour y assurer son loisir de prélèvement ; l'utilisateur d'un parc national, d'une réserve naturelle et de tout espace naturel protégé profite des bienfaits de la nature pour se ressourcer ; l'utilisateur du service public de distribution d'eau potable bénéficie d'une eau de bonne qualité grâce notamment aux mesures de prévention contre la pollution des cours d'eau ; le service rendu par les activités protection de l'environnement est à rechercher de manière privilégiée dans la notion de « service environnemental » (cf. *supra* §202). La question se pose alors de savoir quelle pourrait être l'application concrète des lois de l'égalité, de continuité et de mutabilité à la finalité de préservation des services environnementaux ?

**412. Justice environnementale, continuité et mutabilité écologiques.** S'interroger sur ce que pourrait être la transposition des lois du service public à la finalité environnementale ouvre des perspectives intéressantes de réflexions sur le renouvellement de ces dernières et amène à proposer un régime différencié des services publics environnementaux. Le principe d'égalité trouve un écho particulier avec le concept émergent en droit de l'environnement de « justice environnementale » (section I). De même, comment ne pas voir dans le principe de « continuité écologique » une application particulière du principe de continuité et dans la « loi de l'adaptation écologique » une application particulière du principe de mutabilité (section II) ?

---

<sup>4</sup> Cf, Conseil d'État, *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, EDCE n° 46, 1994. L'étude évoque notamment la participation, la transparence, la responsabilité, la simplicité et l'accessibilité, voire le « *sens de l'État, sens du service public, déontologies* », p. 69-100.

**PLAN DU CHAPITRE I :**

- **Section I** : La « justice environnementale » : application singulière de la loi de l'égalité
- **Section II** : Continuité et adaptation écologiques : application singulière des lois de continuité et de mutabilité



## SECTION I : LA « JUSTICE ENVIRONNEMENTALE » : APPLICATION SINGULIÈRE DE LA LOI DE L'ÉGALITÉ

**413. La reconnaissance du principe d'égalité devant le service public.** Créé et organisé par un acte législatif et/ou réglementaire, le fonctionnement du service public se doit d'être le même pour tous. Corolaire du principe d'égalité devant la loi, le principe d'égalité devant le service public suppose en premier lieu le respect de « la loi du service public » afin d'éviter tout arbitraire dans la délivrance de la prestation<sup>5</sup>. Il suppose ensuite que la loi du service public soumette les usagers à un régime qui soit le même pour tous. Ainsi conçu, le principe d'égalité devant le service public fut expressément reconnu en premier lieu à propos de l'usage d'un bien environnemental vital — la distribution d'eau — par un arrêt CE, 10 février 1928, *chambre syndicale des propriétaires marseillais*<sup>6</sup> dans lequel la Haute juridiction considère que ne méconnaît pas « le principe d'égalité des usagers devant les charges d'un service public » l'institution de prestations différentes selon les zones de résidences pour lesquelles étaient appliqués des tarifs différents. Il s'applique à l'ensemble des services publics, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux<sup>7</sup>. Et c'est à propos du « fonctionnement des services publics » que le Conseil d'État a érigé le principe d'égalité en principe général du droit<sup>8</sup> alors, qu'à l'inverse, le juge constitutionnel n'a pas hésité à ériger le principe d'égalité en principe à valeur constitutionnel dans d'autres domaines que celui du service public<sup>9</sup> pour lequel la consécration explicite fut bien tardive<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Affirmation implicite à propos du service public des télégraphes. CE, 29 décembre 1911, *Chomel* : *Rec* 1265, *RDP* 1911, p. 36, note JÈZE. En l'espèce, la receveuse des télégraphes, en mauvais termes avec un usager – le sieur Chomel –, refusait de lui envoyer les dépêches à domicile au motif que cet usager avait acquis un féroce chien qui n'était autre qu'un petit roquet. Après enquête, l'administration reconnue son erreur mais, pour ne pas froisser la receveuse, elle avait refusé de livrer les dépêches au domicile du Sieur Chomel à moins que ce dernier ne consentit à faire poser une boîte aux lettres et une sonnette. Cette décision a été annulée pour excès de pouvoir.

<sup>6</sup> CE, 10 février 1928, *Chambre syndicale des propriétaires marseillais* : *Rec CE*, p. 222.

<sup>7</sup> Comme en témoigne la jurisprudence de principe CE, 1<sup>er</sup> avril 1938, *Sté l'Alcool dénaturé de Coubert* dans laquelle le commissaire du gouvernement LATOURNERIE indiquait que « s'il est en effet de l'essence de ces services [SPIC] de mettre certaines prestations à la disposition des usagers en vertu d'une organisation qui n'est pas sans analogie avec celle des affaires privées [...] ils doivent à leur caractère de services publics [...] l'obligation de soumettre leurs usagers à un régime qui ne comporte, pour aucun d'eux, un traitement privilégié ». *RDP* 1939, p. 495.

<sup>8</sup> CE, 9 mars 1951, *Concerts du conservatoire*, *GAJA*, 2015, n°61.

<sup>9</sup> Une longue absence de consécration explicite en droit du service public relevait par plusieurs auteurs. Cf. F. MICLO, « Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois », *AJDA* 1982, p. 115 ; LUCHAIRE, « Un janus constitutionnel, l'égalité », *RDP* 1986, p. 1289 ; LEBEN, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », *RDP* 1982, p. 295

<sup>10</sup> Cons. Cons., 27 juin 2001, *loi relative à l'IVG et à la contraception*, n°2001-446 DC. Consid. 15.



**414. La faible spécificité du principe d'égalité devant le service public.** La Haute juridiction administrative n'a fait qu'élargir le champ d'application du principe d'égalité devant le service public. Ainsi que le relevait B. JEANNEAU dès 1954, en passant d'un principe d'égalité entre usagers du service public à un principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics, le Conseil d'État opère un élargissement qui n'est pas sans conséquence sur la relation de ce dernier avec les autres applications du principe d'égalité — devant la loi, devant les charges publiques, devant l'impôt —, si bien qu'il devient difficile de le « *distinguer des autres modalités du principe de l'égalité, tout particulièrement du principe de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>11</sup>. Érigé en principe général du droit, le principe d'égalité est donc « un principe gigogne » au sein duquel le principe d'égalité devant le service public est une déclinaison. Pour reprendre les mots de LATOURNERIE sous l'arrêt *Sté l'Alcool dénaturé de Coubert*, le principe d'égalité devant le service public n'est « *que l'une des applications du principe d'égalité qui est à la base de tout notre droit public* »<sup>12</sup>. Son champ d'application large et sa faible spécificité font qu'il s'applique tant aux activités de prestation qu'aux activités de réglementation. L'affirmation est importante, car l'activité environnementale repose principalement sur l'adoption d'une réglementation des usages environnementaux que ce soit par des servitudes administratives ou par des mesures de police. De ce fait, le juge administratif ou constitutionnel passe le plus souvent sous silence l'existence dudit « service public » en droit de l'environnement pour ne mentionner que « le principe d'égalité » afin de le confronter à ladite réglementation.

**415. Les variations du principe d'égalité en droit du service public.** À la faible spécificité du principe d'égalité en droit du service public au regard du générique principe d'égalité, il faut ajouter une application diverse de celui-ci. On distingue tantôt le principe d'égalité dans l'accès au service public du principe d'égalité dans le fonctionnement du service public ; on identifie aussi l'égalité *devant* le service public, l'égalité *dans* le service public ou encore l'égalité *par* le service public. Le droit positif actuel se focalise toutefois sur le principe d'égalité *par* le service public en dénaturant ce dernier vers un principe d'équité conduisant à la multiplication des catégorisations d'usager, avec pour objectif, de réduire par le droit les inégalités de fait<sup>13</sup>. Le service public devient « *producteur d'intégration et de cohésion*

---

<sup>11</sup> B. JEANNEAU, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Sirey, 1954, p. 18.

<sup>12</sup> Conclusions LATOURNERIE sous CE, 1<sup>er</sup> avril 1938, *Sté l'Alcool dénaturé de Coubert*, RDP 1939, p. 485

<sup>13</sup> N. BELOUBET-FRIER, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, NS, p. 182. L'auteure décrit le processus d'évolution du principe d'égalité amenant à passer d'une égalité abstraite et formelle à une égalité réelle.

*sociales* »<sup>14</sup>. Le droit de l'environnement entre pleinement dans cette dynamique en proposant une catégorisation des usagers ayant pour finalité la protection de l'environnement (§1). Cette dynamique de catégorisation permet de voir dans le principe d'égalité un principe de « justice environnementale » pour un partage équitable des biens environnementaux (§2).

## §1. LA CATÉGORISATION DES USAGERS EN FONCTION DE L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL

**416. Une multiplicité des usages.** Lorsque la question de la qualification de service public attribuée à certaines activités en milieu forestier s'est posée devant le juge administratif, les membres de la doctrine n'ont pas hésité à relever le rôle multifonctionnel joué par la forêt : fonction de production, fonction de protection des équilibres biologiques, fonction de loisir et fonction scientifique<sup>15</sup>. Cette multifonctionnalité révèle en creux une multiplicité d'usages qui peuvent être faits de la forêt, mais aussi des biens environnementaux en général. Parce qu'on peut considérer que « *les sujets de droit sont des usagers de la nature pour le droit de l'environnement qui organise et réglemente ces usages* »<sup>16</sup> il est envisageable de proposer une « *systématisation des droits d'usages environnementaux* »<sup>17</sup> se distinguant à la fois de l'approche privatiste par trop individuelle et de l'approche publiciste par trop collective de la notion d'usage<sup>18</sup>. Or il revient aux services publics environnementaux, selon une approche patrimoniale de l'intérêt environnemental, de garantir « *un bon usage de la nature* »<sup>19</sup> en faisant peser sur les usagers de l'environnement des sujétions qui varient selon le degré nécessaire de protection de l'environnement. Inévitablement, le principe d'égalité s'exprime en droit de l'environnement — comme d'ailleurs en matière économique<sup>20</sup> — par l'institution de situations

<sup>14</sup> J. CHEVALLIER, « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA* 1997, p. 10.

<sup>15</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, « Pour un service public de l'accueil des promeneurs en forêt », *Rev. jur. env.* 1976, n°2, p. 44. Cf. aussi, M. WALINE, *Notes de jurisprudence*, *RDJ* 1976, p. 1057 : « *Certes, la forêt a, il serait puéril de le contester, une très importante fonction économique, au titre d'« usine à bois » ; [...] il n'en reste pas moins que la forêt replit de multiples autres fonctions qui importent sans doute plus à l'intérêt public. La forêt protège d'abord le territoire de l'érosion [...] La forêt combat les avalanches [...] La forêt combat la pollution de l'air [...] Elle contribue à l'équilibre écologique [...] Enfin sa fonction touristique et éducative au profit des citoyens prend de nos jours une réelle importance* ».

<sup>16</sup> M. DEFFAIRI, *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, *IRJS*, 2015, p.718, n°1146.

<sup>17</sup> *Ibid*, p.767,

<sup>18</sup> *Ibid*, pp. 712-743

<sup>19</sup> C et R. LARRÈRE, *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, essais, t. 944, Flammarion, 2009.

<sup>20</sup> F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », *RFDA* 1997, p. 906. Cela semble évident dès lors que, comme en droit de l'environnement, l'ordre public économique est un ordre public entendu au sens positif qui a pour ambition de guider les comportements économiques dans un sens particulier.

différentes (A) pour leur apposer un traitement juridique différent, et ce afin de rétablir, dans l'intérêt environnemental, le bon usage de la nature (B).

## **A. L'INSTITUTION DE SITUATIONS DIFFÉRENTES**

**417. Principalement des différences de situation de fait.** Dans sa thèse sur *le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, le professeur MELIN-SOUCRAMANIEN distingue la catégorie des différences de situation de droit — au sein de laquelle il identifie des différences de statut juridique et des différences de procédure juridique — de la catégorie des différences de situation de fait — au sein de laquelle il identifie des différences de quantités, d'activité, de lieu et de temps<sup>21</sup>. L'étude des jurisprudences du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État sur le principe d'égalité en droit de l'environnement montre que le droit de l'environnement se concentre essentiellement sur la prise en compte de différences de situations de fait. Dans la mesure où le droit de l'environnement « *n'existe vraiment que dans sa capacité d'adhésion à la réalité de la vue des êtres et des choses* »<sup>22</sup>, l'application du principe d'égalité en notre domaine n'est que la retranscription en droit du réel écologique. Les différences de situations sont examinées principalement au regard des spécificités liées à l'espace (1) et/ou aux activités concernées (2).

### **1. La prise en compte des particularités liées à l'espace**

**418. Zonage et rupture d'égalité.** Parce que le zonage est une méthode qui consiste à découper le territoire en plusieurs portions d'espace pour leur affecter certains usages<sup>23</sup>, le droit de l'environnement y recourt régulièrement en opérant une spécialisation fonctionnelle de l'espace. Le zonage, c'est la manifestation de traitements différents du territoire. Les conséquences de l'institution d'un zonage sur le droit de propriété ou la liberté d'entreprendre permettent de penser que le contentieux pourrait être fourni, notamment sur la délimitation qu'il opère ; et l'invocabilité du principe d'égalité largement employé. Pourtant, il ressort des

---

<sup>21</sup> F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, coll. « Droit public positif », 1997, n°353, p. 165.

<sup>22</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2015, n°54, p. 27.

<sup>23</sup> J. BERNASCONI, « Réflexions sur le zonage », *JCP* 1982, I, 3084. L'auteur définit le concept de « zone » de la façon suivante : « *une portion d'espace affectée à une utilisation spéciale, dotée le plus souvent d'un régime juridique spécial* ». Il s'agit selon le même auteur d'une conception fonctionnaliste du territoire participant à une spécialisation du droit.

différentes décisions du juge administratif et du juge constitutionnel que le principe est faiblement sollicité. Quelques exemples existent néanmoins.

**419. L'exemple du droit de la chasse.** L'usage de techniques de chasse peut être autorisé ou refusé d'un territoire de chasse à l'autre en fonction de « *raisons cynégétiques locales* » plaçant ainsi le territoire concerné dans une situation différente. C'est à tout le moins ce qu'a jugé la Haute juridiction administrative, dans un arrêt du 16 octobre 1998, *Fédération départementale des chasseurs du Morbihan*, à propos de dérogations à l'interdiction d'utiliser des appelants pour la chasse au gibier d'eau<sup>24</sup>. L'exercice de la chasse est soumis, pour certaines espèces, à l'élaboration d'un plan de chasse qui détermine le nombre minimum et maximum d'espèces à prélever sur le territoire de chasse et à des plans de chasse individuel. Dans un arrêt du 22 mai 2008, la Cour administrative d'appel de Douai devait statuer sur la légalité d'un arrêté relatif à un plan de chasse individuel sollicité par l'amicale des chasseurs de Jussy. Cet arrêté excluait certaines parcelles situées à proximité d'une ligne de chemin de fer pour motif de sécurité publique. Selon l'amicale, cette exclusion est contraire au principe d'égalité entre titulaires de droit de chasse, car le préfet avait inclus dans d'autres plans de chasse individuel des parcelles voisines. Ce à quoi la Cour a répondu par la négative sans toutefois développer une quelconque argumentation<sup>25</sup>.

**420. En droit de l'urbanisme.** Les différents zonages réalisés dans le cadre des plans d'occupation des sols et maintenant des plans locaux d'urbanisme doivent faire respecter un équilibre entre zones urbaines, zones agricoles, zones naturelles...etc<sup>26</sup>. Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles du 22 décembre 2005, *Altani*, req. 3VE02902, le juge administratif était saisi d'un litige relatif au classement d'une parcelle située dans un secteur à risque d'inondation en zone inconstructible. Le requérant invoquait le principe d'égalité des citoyens devant la loi en précisant que d'autres parcelles soumises au même risque d'inondation sont classées en zone constructible. Le juge administratif estime que les deux secteurs sont soumis à une urbanisation différente — celle du requérant étant située dans une zone faiblement urbanisée à la différence des autres parcelles — justifiant en l'espèce un classement différent tout en précisant « *qu'il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes, ainsi que des zones inconstructibles* ».

---

<sup>24</sup> CE, 16 octobre 1998, *Fédération départementale des chasseurs du Morbihan*, req. n°160275.

<sup>25</sup> CAA Douai 22 mai 2008, *Patrick X*, req. 07DA00823, *Rev. Jur. Env.* 2009, n°4, p. 489.

<sup>26</sup> Article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui fixe les objectifs liés au droit de l'urbanisme.

**421. Représentativité des associations de protection de l'environnement dans les instances locales.** Dans un arrêt du 25 septembre 2013, *Association SFDE*, req. n°352660, le juge administratif considère, pour juger de la légalité d'un décret confiant aux préfets le soin de fixer des seuils de représentativité adaptés au département pour autoriser les associations de protection de l'environnement de siéger dans certaines instances locales, que la fixation de seuils différents par département ne portait pas atteinte au principe d'égalité, car, « *eu égard aux différences démographiques entre les départements et régions, au nombre d'associations y œuvrant dans le domaine de l'environnement et au nombre de leurs adhérents, les associations candidates à une désignation dans une instance consultative départementale ou régionale ne sont pas placées dans une situation identique pour l'appréciation de leur représentativité dans leur ressort géographique et dans le ressort administratif de l'instance consultative en cause* ».

**422. Carrière et PNR.** Le contentieux relatif à l'exploitation de carrières situées dans un Parc naturel régional est abondant. Celles-ci peuvent être autorisées en fonction des zones dans lesquelles elles doivent être implantées et en fonction de leurs caractéristiques. Le juge administratif a eu l'occasion de préciser à cet égard que la demande d'autorisation d'exploitation d'une carrière est étudiée en tenant compte de ses caractéristiques propres et des conditions particulières à chaque site, que dès lors « *la circonstance que d'autres carrières fonctionneraient à l'intérieur du périmètre du parc naturel régional des volcans d'Auvergne ne suffit pas à établir que le préfet aurait violé le principe d'égalité* »<sup>27</sup>.

**423. En droit de l'eau.** Le principe d'égalité devant les services publics connaît une fortune particulière en contentieux lorsqu'on aborde la tarification du service public de distribution d'eau potable. Il en est ainsi avec l'instauration d'une tarification incitative par la loi du 3 janvier 1992. Ainsi, dans un arrêt du 8 décembre 2003, *Syndicat copropriétaires de la résidence Le Hameau des pêcheurs*, req. 247545, le juge administratif était amené à se prononcer sur la légalité d'un arrêté relatif à la tarification du service public d'eau potable. Il a jugé que « *la prise en compte des caractéristiques propres à chaque immeuble et à son implantation dans une zone touristique [pour la détermination de la part fixe de la taxe] ne constituent pas une violation du principe d'égalité devant le service public* ».

La prise en compte des particularités liées à l'espace suppose, sur le terrain du principe d'égalité, de constater l'existence de situations objectivement différentes. Il en est de même de l'exercice d'une activité impactant l'environnement. Espace et activités sont souvent liés car

---

<sup>27</sup> CE, 19 janvier 1994, *SARL La Pouzzolane d'Auvergne*, req. n°126267.

les activités impactent régulièrement l'espace. En prenant en compte tant le volume d'eau utilisé que les caractéristiques des différents immeubles, la jurisprudence précitée relative à la tarification du service public de distribution d'eau potable en est un bon exemple. Cependant, le contentieux se concentre sur l'établissement de situations différentes au regard de l'activité exercée et non au regard de l'espace.

## 2. La prise en compte des particularités liées à l'activité

**424. En droit de l'eau. Redevances.** À cheval entre prise en compte du lieu et prise en compte de l'activité, la jurisprudence du Conseil d'État, 25 juin 2003, *Commune des Contamines-Montjoie*, req. n°237305, relative à la tarification du service public d'eau potable précise que l'institution d'une tarification unique pour l'ensemble des chambres d'un hôtel à la différence de la tarification effectuée pour les occupants d'appartements d'un immeuble collectif ne méconnaît pas « *le principe d'égalité des usagers devant le service public, en raison des différences qui caractérisent la situation des hôtels et des occupants d'appartements d'un immeuble collectif* ». En somme, l'activité d'hôtellerie rend difficile l'instauration d'une tarification incitative par chambre à la différence des appartements d'immeubles collectifs. Autre exemple dans le même domaine, le juge administratif s'est prononcé dans une décision du 29 janvier 2014, *Sté Fibre excellence Tarascon*, req. n°373423, sur la constitutionnalité de l'article L.213-10-2 du code de l'environnement qui définit les modalités de calcul de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique au regard du principe d'égalité devant la loi fiscale. Il refuse de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité en affirmant que « *le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur soumette à des règles différentes des titulaires de droits placés dans des situations différentes ; que tant en ce qui concerne son mode d'exercice que ses conditions économiques, l'activité d'élevage est, au regard de l'objet du texte, différente de celle des autres redevables ;* ».

**425. Usages de l'eau.** La préservation de la ressource en eau implique une réglementation des différents usages qui peuvent être considérés comme autant de situations différentes justifiant un traitement différent. Ainsi en est-il de l'activité de spéléologie pour laquelle le tribunal administratif de Grenoble, confirmé par la Cour administrative d'Appel de Lyon, a considéré que « *l'interdiction de la pratique de la spéléologie dans un périmètre de protection immédiate ne méconnaît pas le principe d'égalité des usagers, car cette activité qui se déroule en bonne partie dans le cours d'eau qui alimente la prise d'eau et qui est susceptible d'être à l'origine de l'introduction de substances polluantes dans les sources ou de dégrader*

*les ouvrages de captage, se trouve dans une situation différente de celles des activités qui se pratiquent en surface et ce, même si le risque de pollution découlant de ces activités n'est pas inexistant en raison de la nature karstique du sol »*<sup>28</sup>. Est ainsi pris en compte la spécificité de l'activité de spéléologie par rapport à d'autres activités nautiques pour l'établissement d'un régime juridique de conciliation des usages de l'eau. On retrouve une approche similaire en d'autres domaines que celui du droit de l'eau avec une justification variable du juge.

**426. Exemples divers. En droit de la chasse.** La limitation des périodes de chasse peut se faire en fonction des différentes activités de chasse. Ainsi, le juge administratif considère que les chasseurs de gros gibier ne sont pas dans la même situation que les chasseurs d'oiseaux justifiant que soient établies des périodes différentes de chasse<sup>29</sup>.

**427. L'éolien.** Dans la même veine, le juge administratif considère non seulement que la soumission des installations éoliennes au régime des installations classées correspond à une différence de situation par rapport aux autres installations, mais aussi qu'il y a une différence de situation entre les installations d'éoliennes terrestres et les installations d'éoliennes offshore<sup>30</sup>. Il en est de même, devant le juge Constitutionnel, de l'obligation faite pour les producteurs d'énergie renouvelable par le biais de l'éolien d'être situés dans une zone de développement éolien pour bénéficier du rachat de ladite énergie, le juge considère qu'il n'y a pas rupture d'égalité entre producteurs d'énergie renouvelable au détriment des producteurs d'énergie éolienne, car « *les producteurs d'énergie éolienne se trouvent dans une situation différente de celle des autres producteurs d'énergie* »<sup>31</sup>.

**428. ICPE.** Autre exemple, sur l'invocation du principe d'égalité devant les charges publiques à propos de l'article L. 515-16 du code de l'environnement relatif aux frais de travaux de protection incombant à l'exploitant d'une ICPE ainsi qu'aux riverains, la Haute juridiction considère dans une décision du 23 septembre 2011, *Sté Autoimpiati Marini France*, qu'il n'y a pas lieu de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité aux juges de la rue Montpensier, car « *les propriétaires riverains sont, au regard de l'objectif de réduction des risques provoqués par le fonctionnement de l'installation classée et des mesures qui doivent*

---

<sup>28</sup> TA Grenoble, 18 décembre 2007, *Comité départemental de spéléologie de la Drôme*, *Rev. jur. env.* 2009, n°2, p. 263, obs. SIRONNEAU confirmé par CAA Lyon, 5 janvier 2010, *Comité départemental de spéléologie de la Drôme*, req. n°08LY00434.

<sup>29</sup> CAA Nancy, 2 août 2007, *M.B.*, req. n° 05NC01484, *Envir. oct.* 2007, n° 171, note TROUILLY; *Rev. jur. env.* 2008, n°4, p. 462, note GERVASONI.

<sup>30</sup> CE 16 avr. 2012, *Stés Innovent*, req. n°353577 et CE, 13 juillet 2012, *Sté Volkswind fr*, req. n°353565, *Rev. jur. env.* 2013, n°1, p. 158, obs. SCHNEIDER.

<sup>31</sup> Cons. Const, 7 juillet 2005, *Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, n°2005-516 DC.

*être prises à cet effet, dans une situation différente de celle de l'exploitant de l'installation ; que si les propriétaires riverains peuvent avoir à supporter, [...], le coût de travaux de protection, [...], il appartient en premier lieu à l'exploitant de l'installation classée de maîtriser les risques et de financer les mesures de prévention exigibles par la réglementation en vigueur et prescrites par arrêté préfectoral »<sup>32</sup>.*

**429. Fracturation Hydraulique pour l'hydrocarbure.** Dans sa décision du 11 octobre 2013, *Schuepbach Energy LLC*, n°2013-346 QPC, le Conseil Constitutionnel indique qu'il y a une différence de situation entre les procédés de forage suivi de fracturation hydraulique de la roche appliqués pour la recherche et l'exploitation d'hydrocarbures et ceux appliqués pour stimuler la circulation de l'eau dans les réservoirs géothermiques. Il en déduit que le législateur pouvait interdire la fracturation hydraulique pour l'hydrocarbure et autoriser celle liée à la géothermie, car en l'état des techniques la première est considérée comme plus dangereuse pour l'environnement.

**430. TGAP et déchets inertes.** Saisi pour analyser la conformité de la TGAP sur les installations d'élimination de déchets inertes au principe d'égalité, — les requérants soulevaient le fait que le législateur avait fixé des règles d'assujettissement différentes selon que les déchets inertes soient déposés dans les installations de stockage de déchets inertes ou les installations de stockage des déchets ménagers — le Conseil Constitutionnel juge dans une décision du 18 octobre 2010, *Sté Sita FD*, n°2010-57 QPC que les installations d'élimination de déchets inertes sont placées dans une situation différente que les installations d'élimination de déchets ménagers et des installations d'élimination des déchets industriels au regard de la nature des déchets traités. Prenant en compte cette décision, la Cour de cassation a considéré dans un arrêté du 9 octobre 2012 que « *pour le calcul de la taxe générale sur les activités polluantes due par tout exploitant d'une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés, seul doit être pris en compte le poids des déchets ménagers et assimilés reçus par l'exploitant et non celui des déchets inertes [...] qu'en décidant cependant que le poids de tous les déchets, y compris des déchets inertes, devait être pris en compte pour le calcul de la taxe générale sur les activités polluantes, la cour d'appel a violé les articles 266 sexies, 266 septies et 266 octies du code des douanes dans leur rédaction applicable à l'époque des faits* »<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> CE, 23 septembre 2011, *Sté Autoimpiati Marini France*, req. n°350384, *Rev. jur. env.* 2013, n°2, p. 155, obs. SCHNEIDER.

<sup>33</sup> C. Cass, chbre com, 9 octobre 2012, *Sté Soval c/ Administration des douanes*, n°10-27614.



**431. Commercialisation de semences et de matériels de reproduction de végétaux.** La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoyait en son article 11 alinéa 1<sup>o</sup> un régime de faveur pour la cession, la fourniture et le transfert à titre onéreux de semences et matériels pour la reproduction de végétaux par les associations à but non lucratif. Dans sa décision du 4 août 2016, le Conseil Constitutionnel relève le motif d'intérêt général de la mesure — favoriser la circulation des semences auprès des utilisateurs finaux non professionnels dans un objectif de préservation de la biodiversité — mais considère que les associations ne sont pas placées dans une situation différente par rapport à d'autres personnes morales ou physiques qui sont susceptibles par la vente ou l'échange de ces mêmes semences auprès des mêmes utilisateurs de remplir ledit objectif<sup>34</sup>.

**432. Des situations différentes au regard de l'objet de protection de l'environnement.** L'appréciation par les juges administratifs et constitutionnels de l'existence d'une différence de situation de fait s'effectue par rapport au but prévu par la mesure en cause<sup>35</sup>. Certes, il est bien établi aujourd'hui<sup>36</sup> que le juge administratif et le juge constitutionnel distinguent le motif tiré de la différence de situation, d'une part, du motif tiré de l'intérêt général, d'autre part, et ce afin d'autoriser que, dans le cadre du principe d'égalité, soient établies des différences de traitement. Et on retrouve le caractère alternatif de ces deux motifs en matière environnementale<sup>37</sup>. Il n'en reste pas moins que l'objectif de protection de

---

<sup>34</sup> Cons. Cons. 4 août 2016, *loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, 2016-737 DC, consid. 21-23.

<sup>35</sup> F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, coll. « Droit public positif », 1997, p. 162, n°345 « la justification finaliste des différences de traitement établies par le législateur ».

<sup>36</sup> Une querelle doctrinale a pu subsister pour savoir si « différence de situations » et « intérêt général » étaient des critères alternatifs (cf. par ex. J. CARBAJO, « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA*, 1981, p. 176) ; ou des critères cumulatifs (cf. G. BRAIBANT, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », in *La déclaration des droits de l'homme et la jurisprudence*, P.U.F., coll. Recherches politiques, Paris, 1989, p. 97).

<sup>37</sup> Quelques décisions ne se fondent que sur le motif d'intérêt général pour justifier une différence de traitement, sous-entendant donc le caractère alternatif des deux critères.

Cf. par exemple, CE 16 avr. 2012, *Association de chasse privée de bonne rencontre*, req. n° 355919, *AJDA* 2012, p. 859, obs. C. BIGET ; *Rev. jur. env.* 2012, n°3, p. 715, note GERVASONI. « le régime des associations de chasse agréées répond à l'objectif d'intérêt général visant à prévenir une pratique désordonnée de la chasse et à favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique ; la différence de traitement entre les propriétaires selon la superficie de leurs parcelles répond également à cet objectif ».

Cf. aussi Cons. cons. 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n°2016-737 DC, consid. 26-32. À propos d'une redevance annuelle d'exploitation des gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la ZEE, le Conseil Constitutionnel indique qu'en prévoyant une majoration de cette redevance dans le périmètre d'une aire marine protégée, le législateur a entendu limiter les activités ayant un impact environnemental dans ces zones et a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi.

D'autres décisions ne se fondent que sur la différence de situation sans allusion à un quelconque motif d'intérêt général. Cf. CE, 23 novembre 2015, *Stés Altus énergie et Solaïs*, req. n°381249, consid. n°14. Litige relatif à un

l'environnement est le propre de nombre de lois environnementales. Il est donc évoqué régulièrement à l'appui du constat fait par le juge de la différence de situation, celle-ci étant appréciée par rapport à l'objectif de la mesure en cause<sup>38</sup>. Or la protection de l'environnement étant d'intérêt général, la frontière est donc parfois poreuse entre le critère tiré des différences de situations apprécié à l'aune de l'objet de la mesure et le critère tiré de l'intérêt général de ladite mesure. Ainsi que l'indique le professeur CARBAJO, « *la référence à l'intérêt général vient souvent renforcer le bien-fondé d'une distinction entre des usagers dont la différence de situation ne serait à elle seule suffisante pour justifier l'application de traitements différents* »<sup>39</sup>. Cette impression est renforcée par le fait que les différences de traitements qui en découlent portent atteinte directement ou indirectement à certains droits fondamentaux ou à certaines libertés tels que le droit de propriété et la liberté de commerce et d'industrie nécessitant *de facto* le recours à l'intérêt environnemental<sup>40</sup>.

## B. UN TRAITEMENT DIFFÉRENT JUSTIFIÉ PAR L'INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL

### 433. Le rapport direct entre les différences de traitement et l'objet de la mesure.

Que ce soit devant le Conseil Constitutionnel ou devant les juridictions administratives, après avoir constaté l'existence d'une différence de situation par rapport à l'objet de la mesure ou un motif d'intérêt général, les juges vérifient si la différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la mesure. Se faisant les juges relèvent la finalité de ladite mesure.

---

arrêté fixant un délai différent de mise en service des installations à compter de la date de demande de raccordement que ce soit au réseau public de transport ou au réseau public de distribution : « *le ministre a pu légalement justifier cette différence de traitement par la différence de situation existant entre les installations selon qu'elles sont raccordées au réseau public de transport ou au réseau public de distribution ; qu'il ressort, en effet, des pièces du dossier que le délai moyen des travaux de raccordement au réseau public de transport dépasse sensiblement celui des travaux de raccordement au réseau public de distribution* ».

<sup>38</sup> Cf notamment, CE, 23 septembre 2011, *Sté Autoimpiati Marini France*, req. n°350384, *Rev. jur. env.* 2013, n°2, p. 155, obs. SCHNEIDER ; CE, 20 mai 2015, *Sté Pnutech SAS*, req. n°380726 : « *la différence de traitement qui résulte de l'exigence d'une utilisation à titre principal de l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale repose sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi, tenant aux caractéristiques des combustibles utilisés et à leur impact sur l'environnement* » ; CE, 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, req. n° 360702 (consid 20) ; CE, 28 novembre 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, req. n°363301 (consid. 13). A propos de la constitution d'une garantie financière pour les ICPE : « *l'État n'est pas, au regard de l'objectif poursuivi par une telle obligation, qui est que l'État puisse, en cas de défaillance de l'exploitant, financer la surveillance et la mise en sécurité d'un site devenu orphelin, dans une situation comparable à celle des autres exploitants d'installations classées.* »

<sup>39</sup> J. CARBAJO, « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA*, 1981, p. 179.

<sup>40</sup>Cf. Cons. Cons. 11 octobre 2013, *Sté Schuepbach energie LLC*, n°2013-346 QPC, consid. 7, 8 pour le principe d'égalité et consid. 11 et 12 pour la liberté d'entreprendre.

Ainsi dans sa décision du 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n°344522 relative à une mesure autorisant la seule pêche professionnelle de l'anguille de moins de 12 centimètres et de l'anguille argentée en amont comme en aval des limites transversales de la mer, le Conseil d'État affirme que « *la différence de traitement qui en résulte entre la pêche professionnelle et la pêche de loisir de l'anguille à ces deux stades de son développement, qui ne concerne que certaines zones, vise à assurer l'exploitation durable de l'anguille européenne par la conciliation des objectifs de conservation de cette espèce et de limitation des coûts économiques des mesures de prévention* ».

Dans une autre affaire en date du 25 juin 2014, *UNICEM*, req. n°366007, il a jugé, à propos de la légalité de la charte du parc naturel régional du Haut-Languedoc qui impose des restrictions à l'activité extractive dans le massif du Sidobre, « *qu'une telle différence de traitement est en rapport direct avec les objectifs de protection de l'environnement poursuivis par la charte* ».

Dans sa décision du 29 janvier 2014, *Sté fibre Excellence Tarascon*, req. n°373423, la Haute juridiction a considéré, à propos d'une différence de traitement dans l'établissement de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique, « *qu'en fixant la redevance, pour cette catégorie de redevables, en proportion de la quantité d'éléments constitutifs de la pollution, à partir d'un seuil, par unité géographique cohérente, les dispositions contestées sont fondées sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif poursuivi de réduire la pollution de l'eau* ».

*A contrario*, dans sa décision du 11 avril 2013, *Loi n°2013-312 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, n°2013-666 DC, relative au système de bonus-malus instauré à l'encontre des ménages pour les inciter à réduire leur consommation énergétique, le Conseil Constitutionnel rappelle que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* », pour affirmer ensuite que « *l'exclusion de toutes les consommations professionnelles est sans rapport avec l'objectif de maîtrise des coûts de production et de distribution des énergies de réseau* ».

Dans sa décision du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n°2016-737 DC, il considère d'une part que la différence de traitement établie entre les associations à but lucratif et les autres personnes morales ou physiques à propos des

conditions relatives à la vente, l'échange ou la cession de semences ou matériels de reproduction à titre onéreux est sans rapport avec l'objectif de la loi (favoriser la circulation de ces semences en vue de préserver la biodiversité) et d'autre part que la majoration d'une redevance annuelle d'exploitation des gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la ZEE dans le périmètre d'une aire marine protégée, a pour objectif de limiter les activités ayant un impact environnemental dans ces zones et poursuit ainsi un objectif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi.

Dans plusieurs décisions relatives au territoire de chasse des ACCA, le juge administratif a affirmé que « *le régime des associations de chasse agréées répond à l'objectif d'intérêt général visant à prévenir une pratique désordonnée de la chasse et à favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique ; que la différence de traitement entre les propriétaires selon la superficie de leurs parcelles répond également à cet objectif* »<sup>41</sup>.

**434. L'adéquation entre la différence de traitement et l'objet de la mesure et/ou la différence de situation.** Une fois que le juge administratif ou constitutionnel a indiqué que la différence de traitement était en rapport avec la finalité de la mesure, il opère un contrôle de proportionnalité de la différence de traitement par rapport à ladite finalité. Il lui arrive en outre de compléter son contrôle par une étude de l'adéquation entre la différence de traitement et la différence de situation.

Ainsi dans sa décision du 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n°344522 précitée le juge fait ce double contrôle en considérant que la différence de traitement « *n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif de maintien de l'activité professionnelle de la pêche et de la différence de situation qui sépare les pêcheurs professionnels et les pêcheurs de loisir vis-à-vis de l'exploitation des ressources halieutiques* ».

Il lui arrive aussi d'opérer son contrôle uniquement par rapport à la différence de situation en affirmant, comme dans sa décision du 25 juin 2014, *UNICEM*, req. n°366007, que la différence de traitement « *n'est pas manifestement disproportionnée eu égard à la différence de situation entre le massif du Sidobre et les autres parties du territoire du parc naturel régional* ».

Mais il réalise, le plus souvent, un contrôle de l'adéquation de la différence de traitement au but poursuivi par la mesure. Et, alors même que le contrôle opéré par les juges administratifs et constitutionnels est restreint afin de conserver au législateur et au pouvoir réglementaire une

---

<sup>41</sup> CE, 16 avril 2012, *Association privée de bonne rencontre*, req. n°355919 ; CE, 8 juillet 2015, *M....A...B*, req. n°388370 ; CE, 27 novembre 2015, *M....A...B*, req. n°388370.

marge d'appréciation, certains ont pu relever que le Conseil Constitutionnel semblait approfondir davantage son contrôle en présence d'un contentieux relatif au droit de l'environnement<sup>42</sup>. Plus qu'un contrôle de proportionnalité, celui-ci effectue un contrôle fin de la justification des différences de traitement au regard de l'objet poursuivi par la loi. Ainsi, dans sa décision du 29 décembre 2009, *Loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010* n°2009-599 DC relative à la contribution Carbone, le Conseil Constitutionnel, après avoir indiqué « *que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* », précise l'objectif de la contribution carbone — « *mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement de la planète* » — avant de se livrer dans une analyse du dispositif et de relever que « *par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

**435. Un principe d'égalité d'application finaliste : l'intérêt environnemental.** Le contrôle du respect du principe d'égalité par les différentes mesures environnementales a pour référentiel le but de ladite mesure. Non seulement « *ce but explique le lien qui unit la situation différente à la règle spécifique* », mais aussi que « *la règle spécifique ne peut être contraire à ce but* »<sup>43</sup>. Le caractère finaliste du droit de l'environnement en fait un droit engagé. L'intérêt environnemental est, *de facto*, la pierre angulaire de l'application du principe d'égalité. Cet intérêt général permet de reconnaître l'existence de situations différentes et d'autoriser l'établissement de traitements différents au nom de la finalité environnementale. En cela, les décisions étudiées précédemment, si elles s'inscrivent bien dans une application classique du principe d'égalité, invitent à une réflexion générale sur le sens à donner aux différences de traitement opérées en droit de l'environnement. Cette catégorisation d'usagers n'est-elle pas une forme de partage des biens environnementaux ?

---

<sup>42</sup> S. CAUDAL, « Équité et fiscalité environnementale », in A. MICHELOT (ss-dir) *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, 2012, p. 181.

<sup>43</sup> F. LUCHAIRE, « Un janus constitutionnel : l'égalité », *RDJ* 1986, p. 1250.

## **§2. UNE CATÉGORISATION POUR UN JUSTE PARTAGE DES BIENS ENVIRONNEMENTAUX**

**436. Au-delà du principe d'égalité.** Quels enseignements tirer de l'application du principe d'égalité en droit de l'environnement ? Ne peut-on pas considérer que la multiplication des catégories d'usager a pour objectif une conciliation entre les différents usages afin d'assurer une distribution juste et durable des biens-faits que génèrent les biens environnementaux ? Après l'ère de la protection de l'environnement pour elle-même, n'entrons-nous pas, avec le protocole de Nagoya, dans une ère de l'accès aux biens environnementaux et du partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ? N'est-ce pas finalement ce à quoi doit tendre la réglementation environnementale : protéger les biens environnementaux dans le temps afin que les générations présentes puissent satisfaire leurs besoins sans compromettre les générations futures à satisfaire les leurs ? N'est-ce pas la vocation du concept de patrimoine commun appliqué à l'environnement et le rôle dévolu aux personnes publiques en tant que premières gardiennes des biens environnementaux ? Et partant de là, la principale vocation des services publics environnementaux ?

Et si le principe d'égalité devant le service public doit prendre un sens particulier en droit de l'environnement, c'est en permettant un égal accès aux services environnementaux selon une conception concrète de l'égalité prenant en compte les différences de situations. Aussi doit-on aspirer à un principe de justice environnementale qui ferait peser sur les personnes publiques la charge d'assurer la pérennité des services environnementaux. Un principe qui trouverait son fondement juridique dans la notion d'ordre public écologique (A) et qui pourrait être rendu effectif par la consécration constitutionnelle du droit de l'homme à l'environnement (B).

### **A. L'ORDRE PUBLIC ÉCOLOGIQUE : FONDEMENT DE LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE**

**437. Le concept de justice environnementale.** Développé aux États-Unis afin de remédier au constat selon lequel les communautés pauvres et de couleur sont exposées à des risques environnementaux liés à la pollution bien plus importants que les autres communautés ; le concept de justice environnemental doit permettre une redistribution des coûts et des bénéfices environnementaux au profit de ces minorités. Éviter que l'inégalité de la distribution des risques environnementaux ne génère des situations inéquitables est l'ambition du concept de justice environnementale. Focalisé sur les groupes minoritaires, il doit être élargi à la

communauté humaine en son ensemble<sup>44</sup>. Il doit en outre être élargi, dans son champ d'application, aux enjeux autres que ceux relatifs à la prévention des pollutions et des nuisances pour permettre, dans une acception positive, à chacun d'avoir la part de jouissance qu'il lui revient des aménités naturelles.

**438. Vers un principe de gestion équilibrée et durable des biens environnementaux.** Le principe de gestion équilibrée et durable des biens environnementaux doit permettre une gestion optimisée de ces biens afin de répondre à un double objectif : rendre service au plus grand nombre d'utilisateurs sans perdre de vue la priorité à accorder à la protection des biens environnementaux dans le temps. Il est sous-jacent en droit forestier ou celui-ci accorde une priorité aux services environnementaux<sup>45</sup>. Il est par ailleurs présent en droit de l'urbanisme selon une conception plus utilitariste du sol<sup>46</sup>. Il est *a fortiori* présent en droit de l'environnement<sup>47</sup>.

Ainsi, le principe de « gestion équilibrée et durable » est posé comme fondement du droit de l'eau<sup>48</sup>. Il s'agit en la matière d'un principe autonome et comme tel évocable pour l'ensemble

---

<sup>44</sup> J.-M. LEBRETON, « De la genèse à la reconnaissance : La justice environnementale entre paradigme d'équité et réception fonctionnelle », in A. MICHELOT (ss-dir), *Equité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, 2012, p. 95.

<sup>45</sup> L'article L. 112-1 du code forestier reconnaît que « les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers » afin que soit assurées les missions d'intérêt général relatives à « la protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; la protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ; la fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique ». L'ensemble de ces considérations d'intérêt général justifie de qualifier la forêt d'objet de droit administratif. B. LE MEIGNEN, *La forêt objet de droit administratif*, Université Aix-Marseille III, 2009, 650. p.

<sup>46</sup> L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme indique que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre un objectif d'équilibre entre divers domaines.

<sup>47</sup> L'article L. 110-1 du code de l'environnement prévoit deux principes qui renvoient à l'idée d'équilibre : un principe de l'utilisation durable et un principe de complémentarité entre environnement, agriculture, aquaculture et gestion durable des forêts.

<sup>48</sup> J. SIRONNEAU, « La nouvelle loi sur l'eau, ou à la recherche d'une gestion équilibrée », *Rev. jur. env.* 1992, n°2, p. 137. P. TROUILLY, « Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau est-il devenu inutile ? », *Envir.* 2004, n°7, étude n°13 ; X. LARROUY-CASTERA, « A la recherche de la gestion équilibrée de la ressource en eau. L'hydroélectricité à l'épreuve de la continuité écologique », *AJDA* 2013, p. 2018.

L'article L. 211-1 du code de l'environnement précise que la ressource en eau fait l'objet d'une gestion équilibrée et durable qui vise à assurer notamment la prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; la protection des eaux et la lutte contre tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques ; la restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ; la valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ; la promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau ; le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques. Ce même principe doit permettre de satisfaire ou concilier les exigences de la santé publique, de la salubrité publique, de la sécurité civile

des décisions prises dans ce domaine, notamment pour les documents de planification, et aussi sur lequel reposent certaines décisions. Cette idée de conciliation des usages des biens environnementaux dans l'intérêt environnemental est consacrée pour d'autres biens environnementaux : le littoral<sup>49</sup>, le patrimoine faunique<sup>50</sup> ou le patrimoine piscicole<sup>51</sup>. Le droit de la prévention des risques et des nuisances reprend le même principe directeur. Ainsi le droit des ICPE réglemente certaines activités pour la protection du voisinage, de la santé, de la sécurité, de la salubrité publique, de l'agriculture, de la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique<sup>52</sup>. Dans la même veine, l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement précise que les OGM « *ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect de l'environnement et de la santé publique, des structures agricoles, des écosystèmes locaux et des filières de production et commerciales qualifiées "sans organismes génétiquement modifiés"* ». L'idée qui irrigue le droit spécial de l'environnement est celle d'une gestion équilibrée de l'usage des biens environnementaux mise en place par la puissance publique. Cette idée n'est pas absente des principes du droit de l'environnement.

**439. L'équilibre comme principe du droit de l'environnement ?** Le droit de l'environnement est armé de plusieurs principes qui ont pour ambition de rendre à l'objectif de protection de l'environnement une place plus importante qu'il n'a. Ainsi, l'article 6 de la charte de l'environnement qui consacre au niveau constitutionnel la notion de développement durable

---

et de l'alimentation en eau potable de la population, de la vie biologique du milieu récepteur, de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ainsi que de différentes activités économiques telles que l'agriculture, la pêche et la culture marines, la pêche en eau douce, l'industrie, la production d'énergie, la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques

<sup>49</sup> L. 321-1 du code de l'environnement : « I. - *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. II. - La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet :*

*1° La mise en oeuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ; 2° La protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine ; 3° La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes ; 4° Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme ».*

<sup>50</sup> L'article L. 420-1 du code de l'environnement indique que « *la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général* » et que « *la pratique de la chasse, [...] participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique* ». Ce même article proclame « *le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables* » qui « *s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources* ».

<sup>51</sup> En droit de la pêche, l'article L. 430-1 du code de l'environnement précise que « *la protection du patrimoine piscicole implique une gestion équilibrée des ressources piscicoles* ».

<sup>52</sup> Article L. 511-1 du code de l'environnement.



et le principe de conciliation entre les politiques de protection et de mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social invite à adopter une approche équitable de la protection de l'environnement<sup>53</sup>. Plus dynamique, le principe d'intégration tel que reconnu en droit de l'Union européenne<sup>54</sup> implique une prise en compte de la protection de l'environnement dans les autres politiques publiques que le principe de non-régression évoqué par le professeur M. PRIEUR<sup>55</sup> et consacré par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est susceptible de renforcer<sup>56</sup>. Conciliation, intégration, non-régression supposent un rapport juste entre politiques publiques pour rendre effective la protection de l'environnement. Ils supposent un rééquilibrage entre les différents intérêts en présence au profit de la protection de l'environnement. Non seulement ces principes peuvent être déclinés dans le droit positif. Ils appellent en outre un rôle actif du juge.

**440. La proportionnalité comme manifestation contentieuse du principe de gestion équilibrée et durable des biens environnementaux ?** Au plan contentieux, l'application du principe d'égalité par les juges administratifs et constitutionnels, leur impose de vérifier l'adéquation de la différence de traitement par rapport à l'objectif poursuivi et/ou la différence de situation. On retrouve d'ailleurs ce contrôle de proportionnalité dans d'autres domaines relatifs à l'environnement<sup>57</sup>. De façon non exhaustive, on peut citer le contrôle de la proportionnalité du contenu de l'étude d'impact<sup>58</sup>, le contrôle de proportionnalité pour examiner

---

<sup>53</sup> S. CAUDAL, « Équité et fiscalité environnementale », in A. MICHELOT (ss-dir), *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, 2012, p. 187. « Le concept [de développement durable] d'abord apparu sur la scène internationale, associe classiquement l'idée de solidarité entre les générations, présentes et futures, et la combinaison de trois piliers : la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social. 'Solidarité', 'progrès social', autant d'éléments se rattachant à l'équité sociale et composant, plus largement, la justice environnementale ».

<sup>54</sup> H. DELZANGLES, « L'intégration des enjeux environnementaux, un principe du droit de l'Union européenne », in O. DUPÉRÉ (ss-dir), *L'intégration des enjeux environnementaux dans les branches du droit : Quelle(s) réalité(s) juridique(s) ?*, journée d'étude du 28 janvier 2016, Université de La Réunion.

<sup>55</sup> M. PRIEUR, « De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de « non régression » en droit de l'environnement », *RRDM* 2010, n°2, p. 12.

<sup>56</sup> Saisi pour apprécier la constitutionnalité de ce principe, le Conseil Constitutionnel a validé le principe en affirmant que « les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement [qui] s'impose dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière au pouvoir réglementaire ». Cons. Cons. 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n°2016-737 DC. Si la reconnaissance de la valeur normative du principe est à saluer, il est à craindre qu'en évoquant les dispositions législatives propres à chaque matière, le Conseil Constitutionnel cantonne l'application du principe au seul code de l'environnement. Cette résurgence du principe d'indépendance des législations confine le principe de non-régression au domaine environnemental, là où le principe d'intégration suppose une approche plus transversale.

<sup>57</sup> É. NAIM-GESBERT, « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives en droit de l'environnement », *LPA* 2009, n°46, p. 54. Cf. aussi en droit de l'Union Européenne, N. DE SADELEER, « Le principe de proportionnalité : cheval de Troie du marché intérieur ? », *R.A.E. – L.E.A.*, 1999, p. 379.

<sup>58</sup> L'appréciation du caractère proportionné de l'étude d'impact par rapport aux enjeux environnementaux s'apprécie de façon globale - CE, 9 juillet 1982, *Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à*

la légalité de la DUP<sup>59</sup>, pour justifier les interdictions prévues lors du classement d'un parc national<sup>60</sup> ou d'une réserve naturelle<sup>61</sup>. Ces différents contrôles peuvent être perçus comme des signes avant-coureurs de l'émergence d'un nouveau principe d'éco-proportionnalité<sup>62</sup> qui renforcerait l'édifice normatif actuel.

**441. Vers un ordre public écologique.** L'ordre public écologique a reçu plusieurs définitions doctrinales, dont celle du professeur KISS qui fonde le concept d'ordre public écologique sur celui de justice environnementale. Ainsi, il affirme que l'ordre public écologique est « *un ensemble de principes élaborés dans l'intérêt général de l'humanité et fondés sur la justice environnementale qui permet de sauvegarder les ressources naturelles et leurs équilibres entre elles et par rapport aux humains ainsi que d'assurer l'accès équitable à ces ressources à toute personne et à toute autre espèce vivante* »<sup>63</sup>. On peut considérer avec J.-M. LEBRETON que « *l'articulation comme, en partie, la consubstantialité des deux notions relèvent d'une démarche de type dialectique dès lors que la justice environnementale peut être comprise comme constituant une catégorie structurante de l'ordre public écologique, alors que celui-ci s'impose de son côté comme un postulat incontournable de la justice environnementale* »<sup>64</sup>. Parce que l'ordre public écologique peut être perçu comme une expression méta-juridique mise en œuvre par l'instrument du service public environnemental<sup>65</sup>, l'application du principe

---

très haute tension : Rec. CE, p. 277 ; AJDA 1982, p. 587, chron. TIBERGHEN et LASSERRE ; et de façon sectorielle, le juge examine la suffisance du contenu de l'étude d'impact rubrique par rubrique (que ce soit pour l'état initial du site : CE, 12 novembre 2007, *Sté Vicat SA*, req. n°295347 ; l'analyse des effets du projet sur l'environnement : CE 7 juin 2004, *Association des Commerçants et artisans de mon village*, req. n°253595 ; les raisons d'un point de vue environnemental pour lesquelles le projet a été retenu : CAA Douai, 3 avril 2003, *Département du Pas-de-Calais*, req. n°99DA20014 ; les mesures envisagées pour supprimer, réduire et compenser les atteintes à l'environnement : CE 10 juin 1983, *Decroix*, req. n°46877).

<sup>59</sup> CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon*, req. n°288108

<sup>60</sup> Le régime des parcs nationaux doit concilier les nécessités de préservation du milieu naturel avec l'intérêt général qui s'attache à l'utilisation normale et à la mise en valeur des territoires classés. CE 4 avril 1990, *SIVOM du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales*, req. n°105162

<sup>61</sup> CE 14 novembre 1979, *Cruse* : Rec. CE, p. 803.

<sup>62</sup> G. WINTER, « La proportionnalité écologique. Un principe émergent », *Envir.* 2014, n°12, étude 19 : « *L'éco-proportionnalité impliquerait l'analyse à quatre conditions cumulatives : si une activité empiète sur les ressources naturelles : l'acteur doit viser un objectif sociétal justifiable, soit la réalisation de droits individuels et/ou collectifs ; l'activité doit éventuellement être [L] - efficace, c'est à dire capable d'être utile à l'objectif [L] - nécessaire, c'est à dire non remplaçable par une autre étant moins intrusive sur les ressources naturelles [L] - équilibrée, c'est à dire pas trop intrusive sur les ressources naturelles en vue de l'importance de l'objectif sociétal* ».

<sup>63</sup> A. KISS, « L'ordre public écologique », in M. BOUTELET, J.-C. FRITZ (ss-dir), *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, Bruylant, 2005, p. 167.

<sup>64</sup> J.-M. LEBRETON, « De la genèse à la reconnaissance : La justice environnementale entre paradigme d'équité et réception fonctionnelle », in A. MICHELOT (ss-dir), *Equité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, 2012, p. 111.

<sup>65</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°75, p. 86.

d'égalité devant le service public environnemental prend des allures de principe de justice environnementale. Selon cette acception, le principe d'égalité devrait permettre d'imposer, comme en droit européen<sup>66</sup>, que des différences de situations génèrent des différences de traitement afin qu'il y ait une répartition juste et équitable des usages environnementaux en fonction des besoins et des capacités de renouvellement desdits biens.

**B. LA CONSÉCRATION D'UN DROIT DE L'HOMME À L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE DE  
L'EFFECTIVITÉ DU PRINCIPE DE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE**

**442. Droit de l'homme à l'environnement et principe d'égalité.** La proclamation de droits de l'homme est une expression du principe d'égalité. En indiquant que « *“Chacun” a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », le constituant entend garantir à tous « *un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Ainsi que nous l'enseigne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (cf. *supra* §73), le droit de l'homme à un environnement sain impose un standard minimum de protection des personnes à la charge du législateur et/ou du pouvoir réglementaire. C'est donc selon une approche négative — la prévention contre des pollutions ou des nuisances — que le droit de l'homme à l'environnement prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la charte est le plus souvent utilisé devant les juridictions internes.

Hésitant, le juge administratif considère qu'« *il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1er de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en œuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe* »<sup>67</sup>. Or, il ne s'agit nullement d'un « principe », mais d'un « droit à » qui devrait permettre à chacun d'obtenir de la puissance publique qu'elle préserve en premier lieu les services environnementaux (cf. *supra* §64 et svts) et, en second lieu, qu'elle en assure un partage juste

---

<sup>66</sup> M. -F. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, « Le principe d'égalité en droit européen », *AJDA* 1996, NS, p. 168.

<sup>67</sup> CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France*, req. n°351514

et équitable entre les différentes catégories d'usagers<sup>68</sup>. La reconnaissance d'un droit de l'homme à l'eau en montre la voie.

#### 443. Le droit de l'homme à l'eau comme exemple de justice environnementale.

Service environnemental indispensable à la survie de l'homme, « *l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel* »<sup>69</sup>. En droit interne, l'eau est érigée en « *patrimoine commun de la nation* » et « *sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* »<sup>70</sup>. Surtout, son caractère vital implique une hiérarchisation des usages exprimée par la conférence de Bonn sur l'eau douce de décembre 2001 : « *l'eau devrait être répartie de façon équitable et durable afin, d'abord, de satisfaire les besoins essentiels des êtres humains, puis de permettre le bon fonctionnement des écosystèmes et de servir à différents usages économiques, y compris à assurer la sécurité alimentaire* ». Le caractère essentiel de ce besoin pour les êtres humains s'est traduit sur le plan juridique par la reconnaissance en droit international<sup>71</sup> et en droit interne<sup>72</sup> à un droit de l'homme à l'eau qui concerne en priorité l'accès à l'eau potable et à l'assainissement<sup>73</sup>. Dès lors, « *l'État est comptable vis-vis de la population de l'accès à l'eau, de l'organisation de la disponibilité de la ressource et de la surveillance de sa potabilité* »<sup>74</sup>. Nonobstant l'identification mal aisée de ce droit et de ses implications<sup>75</sup>, il se concentre vers les plus démunis afin de rétablir l'égalité par les services publics. Aussi il concerne prioritairement les personnes marginalisées pour instaurer une solidarité qui, sans imposer que chaque personne puisse être approvisionnée en

<sup>68</sup> Cf. CE, 8 juillet 2015, *M...A...B*, req. n°388370 ; CE, 27 novembre 2015, *M...A...B*, req. n°388370. Les requérants évoquaient une « *cohabitation contrainte des pêcheurs, chasseurs et usagers autour des étangs* » susceptible de porter atteinte à l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement non retenue par la Haute juridiction administrative.

<sup>69</sup> Point 1 du préambule de la directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>70</sup> L. 210-1 du code de l'environnement.

<sup>71</sup> Le comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies rattache explicitement aux articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 le droit à l'eau (Observation générale n°15 (2002), le droit à l'eau, 29<sup>e</sup> session, 11-29 novembre 2002) avant que l'Assemblée Générale des Nations Unies reconnaisse le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans sa résolution 64/292 du 28 juillet 2010.

<sup>72</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques codifiée à l'article L. 210-1 du code de l'environnement dispose que « *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

<sup>73</sup> Cf. pour un panorama, H. SMETS, « Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu », *Rev. jur. env.* 2011, n°1, p. 79.

<sup>74</sup> Conseil d'État, *L'eau et son droit*, La documentation française, EDCE, n°61, 2010, p. 24.

<sup>75</sup> F. QUILLERE-MAIZOUB, « Le droit à l'eau doit-il devenir un droit de l'homme ? », *RRJ* 2006, n°4, p. 1965.

eau courante à domicile<sup>76</sup>, suppose une certaine égalité spatiale — accessibilité physique et droit au raccordement — et une certaine égalité matérielle — une bonne qualité de l'eau<sup>77</sup> à un prix abordable.

Ce dernier point — le prix abordable — attire l'attention, car les réformes législatives s'inscrivent dans une tendance, validée par la Haute juridiction administrative<sup>78</sup>, d'effectuer des différences tarifaires entre les usagers en fonction de critères sociaux<sup>79</sup>. Le droit à l'eau interdit *a minima* les coupures d'eau pour facture impayée<sup>80</sup>. Plus généralement la tarification de l'usage de l'eau prend des allures de justice sociale composant avec la justice environnementale. Par l'instauration d'une tarification progressive sociale<sup>81</sup>, le droit de l'eau mêle « solidarité » et « responsabilité commune mais différenciée » des usagers dans l'utilisation de la ressource. La reconnaissance du droit à l'électricité par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 février 2000 (abrogé) ou

---

<sup>76</sup> La problématique de l'habitat très dispersé qui impliquerait des investissements excessifs de la puissance publique doit être prise en compte. D'ailleurs, plusieurs outils permettent à l'autorité publique de limiter le développement excessif des réseaux dans des endroits isolés :

- les schémas d'assainissement collectif et de distribution d'eau potable pour lesquels le juge n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste quand au zonage. Cf. TA. Orléans, 12 octobre 2004, *M. et Mme Fouchault-Moreau*, *BJCL* 2005, p. 33, concl. FRANFORT. A propos de la délimitation d'une zone d'assainissement collectif. Ce zonage n'est toutefois pas discrétionnaire, le Conseil d'État a considéré que lorsque tout ou partie du territoire d'une commune est compris dans une agglomération d'assainissement dont les populations et les activités économiques produisent des eaux usées dont la charge brute de pollution organique est supérieure à 120 kg par jour, la commune est tenue d'équiper cette partie du territoire d'un système de collecte des eaux usées. Cf. CE, 17 octobre 2014, *Association cadre de vie et environnement de Lamorlaye*, req. n°364720.

- le Plan local d'urbanisme qui peut prévoir un zonage similaire dans son règlement.

Notons l'articulation particulière entre ces deux documents. Le schéma d'assainissement n'est pas considéré comme un document d'urbanisme. Cf. CE, 12 février 2014, *M. et Mme A. B.*, req. n°360161, mais il peut faire partie intégrante du PLU. Cf. CE, avis, 26 octobre 2005, *Association défendre la qualité de la vie à Plan-d'Aups-Sainte-Baume*, req. n°281877

<sup>77</sup> La Cour de Cassation a considéré que la commune avait une obligation de résultat de fournir une eau propre. C. Cass, civ. 1<sup>ère</sup>, 28 novembre 2012, *Mme. X.*, n°11-26814, *JCP A* 2013, 2059, note. PH. BILLET.

<sup>78</sup> CE, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre* : *Rec. CE*, p. 499

<sup>79</sup> M. BORGETTO, « Équité, égalité des chances et politiques de lutte contre les exclusions », *Dr. soc.* 1999, n°3, p. 221.

<sup>80</sup> Les communes usaient illégalement de leur pouvoir de police administrative générales en prenant des arrêtés anti-coupures d'eau. Cf. S. BRACONNIER, « Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », *AJDA* 2005, p. 644. Par suite le législateur est intervenu par touches successives. L'article 65 de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a reconnu un droit à une aide de la collectivité codifiée à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles. L'article 75 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 *portant engagement national pour le logement* insère au même article une trêve hivernale pour les bénéficiaires ou les demandeurs d'une aide du fonds de solidarité pour le logement. L'article 36 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, élargit cette interdiction à toute l'année. La loi n°2013-312 du 15 avril 2013 *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes* élargit le champ d'application de l'interdiction des coupures en abrogeant la condition de bénéficiaire ou demandeur d'une aide au fonds de solidarité pour le logement. Saisi d'une question prioritaire de Constitutionnalité sur cette disposition le Conseil Constitutionnel a validé le dispositif. Cf. Cons. Cons. 29 mai 2015, *Sté SAUR SAS*, n°2015-470 QPC. Cf. F. LERIQUE, « Un droit social qui ne coule pas de source : le droit à l'eau », *RDSS* 2015, p. 1097.

<sup>81</sup> L. PEYEN, « L'accès à l'eau potable, un système », *in* colloque du 31 octobre 2014 sur « Droit, économie et gestion de l'eau dans la zone océan indien » à l'Université de La Réunion.

encore la proclamation faite à l'article L. 100-1 du code de l'énergie selon laquelle « *la politique énergétique garantit la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources* » s'inscrivent dans la même dynamique.

La multiplication des « droits à » relativement aux domaines relevant du droit de l'environnement, comme le droit à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé prévu par l'article L. 220-1 du code de l'environnement, pose des questions quant à leurs conséquences concrètes. En effet, les différents « services environnementaux » résultent d'actions diverses et combinées des personnes publiques dans la régulation des biens environnementaux sans qu'aucune prestation tangible ne soit exigible de la personne publique. Face à un concept de « service environnemental » plongé dans l'incertitude scientifique et d'un maniement délicat (cf. *supra* §202), la reconnaissance du droit de l'homme à l'environnement et de ses composantes doit permettre, à défaut d'exiger une prestation spécifique de la puissance publique, un droit à la participation dans les politiques publiques environnementales et un droit d'ester en justice pour préserver l'environnement-patrimoine commun qui se traduit par un engagement de la responsabilité des personnes publiques.

**444. La justice environnementale et la responsabilité administrative.** Le couple droit de l'homme à l'environnement/devoir de prendre part à la préservation de l'environnement retenu par les articles 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> de la charte de l'environnement suppose, selon le Conseil constitutionnel, que « *chacun a une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* »<sup>82</sup>. L'État, premier gardien de l'environnement-patrimoine commun, peut engager sa responsabilité en matière environnementale. En premier lieu, l'État peut engager sa responsabilité en cas d'atteinte directe à l'environnement du fait d'activités qu'il a en charge. Si celles-ci causent une rupture caractérisée d'égalité — une nuisance ou une pollution contraire à la jouissance d'un environnement acceptable —, elles peuvent engager la responsabilité de l'administration pour trouble anormal du voisinage. S'applique en de telles circonstances le régime de responsabilité pour dommages de travaux publics<sup>83</sup>. Dans le cadre de leurs missions de protection de

---

<sup>82</sup> Cons. Cons., 8 avril 2011, *Michel Z*, n°2011-116 QPC.

<sup>83</sup> Le régime de responsabilité pour dommage de travaux publics varie selon la qualité de la victime ; qu'il soit usager, tiers ou participant. Cf. R. CHAPUS, « Structure de la responsabilité pour dommages de travaux publics », in *Le juge et le droit public*, Mél. M. WALINE, LGDJ, 1974, t. 2, p. 307.

Comme devant le juge judiciaire, le juge administratif apprécie le trouble en appliquant la théorie de la pré-occupation, l'ouvrage existant avant la victime du préjudice ne peut engager la responsabilité de l'administration : CE, 19 mars 1915, *Duvigneau* : *Rec. CE*, p. 84

l'environnement, les personnes publiques peuvent en outre engager leur responsabilité soit pour usage irrégulier de leurs prérogatives de puissance publique soit pour carence dans l'exercice de ces prérogatives. Ainsi, la responsabilité de l'administration peut être engagée pour faute en cas d'absence ou d'insuffisance de l'étude d'impact<sup>84</sup>, en cas de carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police ICPE<sup>85</sup>, dans l'exercice du pouvoir de police pour assurer le libre cours des eaux<sup>86</sup>, dans l'exercice du pouvoir de proposition d'un parc national pour la régulation des espèces de gibier chassables sur son territoire<sup>87</sup>. Enfin, la responsabilité de l'administration peut être engagée lorsque les mesures de protection de l'environnement portent une atteinte trop importante au droit de propriété ou à la liberté d'entreprendre et créent, de ce fait, une rupture d'égalité devant les charges publiques. Ainsi en est-il du classement en espèce protégée dont les conséquences pour les activités économiques telles que la riziculture<sup>88</sup> et la pisciculture<sup>89</sup> permettent d'engager la responsabilité de l'État du fait de la loi pour existence d'un trouble anormal et spécial<sup>90</sup>.

**445. Vers une théorie de la responsabilité administrative au service du principe de justice environnementale.** Par-delà les différences de traitement qu'imposent les différences de situation dans l'accès aux biens environnementaux, la justice environnementale est rendue effective sur le plan contentieux en permettant d'engager la responsabilité de l'État

---

A pu faire l'objet d'une réparation sur un tel fondement :

- les nuisances olfactives générées par des stations d'épuration : CE, 9 juillet 1966, *Commune de Palavas-les-Flots* : *Rec. CE*, p. 89 ;

- les dommages causés à la ressource piscicole par le déversement des eaux provenant d'un égout dans une rivière : CE, 19 décembre 1975, *Fédération départementale d'association de pêche Eure-et-Loire*, *Rev. jur. env.* 1977, p. 63,

- les nuisances résultant des décharges publiques : CE, 3 juillet 1970, *Commune de Dourgne*, req. 76289; CE, 7 janvier 1976, *Cie Providence*, *Rev. jur. env.* 1977, p. 61

- les effets de l'éclairage public sur le cycle végétal des chrysanthèmes : CE, 10 mars 1997, *Commune Lormont*, req. 150861.

<sup>84</sup> TA, Grenoble, 8 juin 1984, *Michallon*, *Rev. jur. env.* 1984, p. 240. En se prononçant sur un dossier d'étude d'impact manifestement insuffisant pour l'exploitation d'une porcherie et en autorisant ladite activité sans l'assortir de prescriptions de nature à éviter le bouleversement du milieu naturel et en laissant l'activité se poursuivre dans des conditions non conformes à l'arrêté d'autorisation, l'État est déclaré responsable des préjudices subis par le Sieur Michallon et du maintien du déséquilibre du milieu résultant de ce que la pollution demeure entretenue par les conditions d'exploitation de la porcherie. Par suite il est condamné à la réparation des préjudices et à l'exécution des travaux de nature à rétablir l'équilibre naturel antérieur à la zone.

Cf. aussi, CE, 28 juillet 1993, *SARL Bau-Rouge*, req. n°116943.

<sup>85</sup> X. VOLMERANGE, « La responsabilité de l'État en matière d'installations classées », *LPA*, 11 novembre 2002, p. 4.

<sup>86</sup> CE, 8 avril 2005, *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Sté Proud*, req. n°252260.

<sup>87</sup> CE, 26 novembre 2008, *Parc national des Cévennes*, req. n°274061.

<sup>88</sup> Dégâts causés aux rizières par des flamants roses : CAA Lyon, 1<sup>er</sup> février 1994, *M. Y.*, req. n°92LY00587.

<sup>89</sup> Dégâts causés aux piscicultures par les grands cormorans : CE, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, req. n°215957 ; CE, 1<sup>re</sup> février 2012, *M. François B et EARL de l'étang de Galetas*, req. n°347205.

<sup>90</sup> Sur cette théorie : C. BROUELLE, *La responsabilité de l'État du fait des lois*, LGDJ, 2003, pp. 447.

pour faute ou sans faute lorsqu'il ne parvient pas à préserver l'ordre public écologique. « *Mesure et excès arbitrent la situation à régler, menant à une socialisation du trouble très intéressante pour le droit de l'environnement par l'idée de la réparation objective qu'elle institue — au nom de la solidarité nationale* »<sup>91</sup>. Ce que le professeur Éric NAIM-GESBERT indique à propos de la responsabilité sans faute est généralisable à la responsabilité administrative en matière d'environnement. Cela résume l'importance de la responsabilité administrative pour rendre effectif le concept de justice environnementale. La reconnaissance des « droits à » relativement aux biens environnementaux pourrait renforcer l'engagement de la responsabilité de l'administration en cas de dysfonctionnement des services environnementaux imputable à des carences dans l'utilisation de ses prérogatives.

**446. L'équitable usage des services environnementaux.** Les services publics environnementaux ont pour objectif de réguler les différents usages des biens environnementaux en vue d'en permettre une utilisation rationnelle et durable par tous. La loi de l'égalité devant les services publics environnementaux s'exprime par l'instauration de différentes catégories d'usagers pour lesquelles est appliqué un régime juridique spécifique. La consécration des « droits à » relativement aux services environnementaux doit *a minima* permettre un accès à ces services par les personnes les plus démunies. Il en va du droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le droit de l'homme à l'eau en est un exemple topique. L'ouverture à d'autres services environnementaux n'est pas à exclure. Une traduction concrète dans l'ordre juridique du principe de justice environnementale peut s'observer sur le terrain de la responsabilité administrative. Celle-ci — qu'elle soit pour faute ou sans faute — est en train de devenir « *un vecteur de revendication de la citoyenneté* »<sup>92</sup> constituant un terreau fertile pour le concept de justice environnementale. Comme l'indique C. HUGLO, dans une optique contentieuse liée à la réparation du dommage écologique « *Il suffit simplement ici de relever que le dommage causé au milieu naturel dans toutes ses composantes — air, eau, sol, végétation, faune et flore —, devient réparable dès lors que l'on considère que chacun peut en avoir sa part et que personne ne l'a tout entier* »<sup>93</sup> et de transposer ce raisonnement aux activités d'intérêt environnemental prises en charge par les personnes publiques pour donner vie au principe de justice environnemental.

---

<sup>91</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°358, p. 224.

<sup>92</sup> M. DEGUERGUE, « L'utilisateur victime », *RFDA* 2013, p. 477.

<sup>93</sup> C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif. Les suites de l'arrêt Erika de la Cour de Cassation », *AJDA* 2013, p. 667



## SECTION II : CONTINUITÉ ET ADAPTATION ÉCOLOGIQUES : APPLICATION SINGULIÈRE DES LOIS DE CONTINUITÉ ET DE MUTABILITÉ

**447. Continuité, mutabilité et intérêt environnemental.** Alors que la loi de l'égalité dans le service public est conçue à destination principale des usagers, les lois de continuité et de mutabilité des services publics sont le reflet du caractère d'intérêt général de l'activité assurée ou assumée par les personnes publiques. C'est parce qu'il y a un besoin social à satisfaire que le service public est créé et qu'il doit fonctionner régulièrement. C'est parce que ce besoin social évolue que le service public doit évoluer. La particularité de l'intérêt environnemental (cf. *supra*, *Partie I, titre I, chapitre II*), objet et finalité des services publics environnementaux, nous invite à proposer une application singulière des lois de continuité et de mutabilité des services publics en droit de l'environnement. La loi de continuité des services publics appliquée à la finalité environnementale implique continuité des prestations de service public mais surtout continuité de la vie des écosystèmes (§1). De même, la loi de mutabilité des services publics implique adaptation de la norme juridique au réel écologique (§2).

### §1. LA LOI DE LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE

**448. Signification de la loi de continuité des services publics : une continuité temporelle.** Principe de valeur constitutionnelle<sup>94</sup> qui constitue « l'essence du service public »<sup>95</sup>, le principe de continuité des services publics a pour fondement premier la continuité de l'État. Ainsi que le précise M. GAZIER dans ses conclusions sous l'arrêt DEHAENE, « admettre sans restriction la grève des fonctionnaires, ce serait ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et, comme on l'a dit, consacrer officiellement la notion d'un État à éclipses. Une telle solution est radicalement contraire aux principes les plus fondamentaux de

---

<sup>94</sup> La valeur constitutionnelle du principe de continuité du service public a été affirmée dans la décision : Cons. Cons. 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, n°79-105 DC.

Elle fut confirmée à plusieurs reprises : Cons. Cons. 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, n°87-230 DC ; Cons. Cons. 23 juillet 1996, *loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, n°96-380 DC ; Cons. Cons. 16 août 2007, *Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, n°2007-556 DC ; Cons. Cons. 7 août 2008, *Loi n°2008-790 du 20 août instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, n°2008-569 DC ; Cons. Cons. 16 juillet 2009, *Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, n°2009-584 DC ; Cons. Cons. 17 juin 2011, *Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT*, n°2011-134 QPC.

<sup>95</sup> Conclusion TARDIEU sous CE, 07 août 1909, *Winkell* : S. 1909, 3, p. 145.

notre droit public »<sup>96</sup>. Aussi, le service public doit fonctionner régulièrement. Et cette régularité s'apprécie en fonction de l'objet dudit service public. Il est évident que la fermeture du service public des musées est moins attentatoire à la continuité de l'État que celle du service public de ramassage des ordures ménagères ou du service public de distribution d'eau potable. Le principe de continuité est un principe temporel<sup>97</sup>. La régularité ne signifie toutefois pas vie éternelle si bien que l'utilisateur n'a aucun droit au maintien desdits services publics. Il en va du caractère évolutif de la notion d'intérêt général. On arguera cependant que certains services publics ont vocation à s'inscrire dans la durée tels que les services régaliens comme la justice ou la défense et on pense naturellement que la spécificité temporelle de l'intérêt environnemental traduite par la notion de « générations futures » milite en faveur d'une inscription dans le long terme des services publics environnementaux (cf. *supra* §215 et svts)<sup>98</sup>. Face à la disparition de certains services publics essentiels en zone rurale, la revendication de continuité des services publics ne se limite plus à une approche temporelle mais tend à adopter une approche spatiale.

**449. L'extension de la loi de continuité des services publics : une continuité spatiale ?** La question de la continuité spatiale s'est posée avec acuité au milieu des années 1960 avec l'exode de l'administration et a conduit à s'interroger sur les liens étroits entre service public et aménagement du territoire<sup>99</sup>. Même les services publics régaliens n'y échappent pas. Réforme de la carte judiciaire<sup>100</sup> et de la carte militaire conduisent à des fermetures de juridictions et de casernes qui attestent de l'actualité de la problématique. À différencier de la continuité territoriale<sup>101</sup>, l'esquisse d'une continuité spatiale pourrait être recherchée dans la notion de service universel. Intimement lié au principe d'égalité, le principe de continuité

<sup>96</sup> Conclusions M. GAZIER sous CE, 7 juillet 1950, *Dehaene : Rec. CE*, p. 426.

<sup>97</sup> La loi de la continuité n'est pas propre au système juridique français. Cf. par exemple à propos de la télévision grecque : M. TOUZEIL-DIVINA, C. VLACHOU, « Ecran noir pour la télévision grecque : les lois du service public par-delà la Méditerranée », *AJDA* 2013, p. 1708.

<sup>98</sup> Ainsi en est-il de la fin du classement d'un Parc National qui est autorisée si l'intérêt spécial qui a justifié son classement a disparu. Cf. CE, 29 janvier 1982, *Association Les Amis de la Terre*, req n°20572, *Rev. jur. env.* 1983, p. 138, note CONSTANTIN et qui constituera un aveu certain de l'échec des politiques environnementales.

La question s'est posée en pratique pour la charte des Parcs Naturels Régionaux. Face au risque de caducité de certains Parcs Naturels Régionaux le législateur est intervenu pour permettre une prorogation par décret de deux ans de la durée du classement afin de permettre aux autorités de le renouveler. (cf. article 148 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle III). Cela n'a pas empêché la caducité de certains classements : CAA Versailles, 20 septembre 2007, *Commune de Fontenay-Saint-Père*, req. n°05VE01704.

<sup>99</sup> Y. MADIOT, « Service public et aménagement du territoire », *AJDA* 1997, p. 83.

<sup>100</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, « La redistribution des cartes... judiciaires », *AJDA* 2010, p. 398.

<sup>101</sup> La continuité territoriale est évoquée pour faciliter le transport entre îles et continent que ce soit pour le transport maritime par bacs entre la Corse et le territoire métropolitain ou entre les Départements d'outre mer et la métropole. Cf. notamment *JCPA* 2016, n°16, Dossier « Insularité et accessibilité : problématiques juridiques et territoriales ».

spatiale est une revendication légitime et nécessaire pour conserver à la notion de service public son rôle de « *moteur de la cohésion sociale* »<sup>102</sup>. Il a un écho particulier en droit de l'environnement dont on a vu que l'une des spécificités majeures de l'intérêt environnemental était son approche spatiale (cf. *supra* §193). Le développement du concept de « continuité écologique » ouvre la voie d'une application singulière du principe de continuité des services publics. Il trouve ses origines et ses premières manifestations à propos du milieu aquatique (A). Sa reprise dans le cadre des trames verte et bleue (TVB) permet de le concevoir comme un principe applicable à l'ensemble des services publics environnementaux (B).

#### **A. ORIGINE ET MANIFESTATIONS DE LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE : LE MILIEU AQUATIQUE**

**450. Prémisses : les échelles à poisson.** Dans son expression la plus simple, la continuité écologique doit permettre d'assurer la permanence de la vie des espèces. Elle s'est manifestée comme telle lors du développement de l'énergie hydraulique. Les ouvrages hydrauliques constituant un obstacle physique empêchant aux poissons de poursuivre leur cycle biologique, la loi du 31 mai 1865 *relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles* précise en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>) que « *des décrets en Conseil d'État [...] détermineront les parties des fleuves, rivières, canaux et cours d'eau dans les barrages desquelles il pourra être établi, après enquête, un passage appelé échelle destiné à assurer la libre circulation des poissons* »<sup>103</sup>. Comme le souligne l'exposé des motifs, les échelles sont des moyens par lesquels « *les jeunes poissons peuvent descendre vers la mer afin d'y acquérir tout leur développement et toutes leurs qualités, et aux poissons adultes de remonter vers les sources, afin de déposer dans les courants frais et limpides les œufs d'où sortira une innombrable postérité* »<sup>104</sup>. Bien que la loi était à l'origine consacrée uniquement à la pêche à la truite et au saumon et fut élargie à toutes espèces de poissons<sup>105</sup>, il n'en reste pas moins que les échelles à poissons sont à destination première des poissons migrateurs comme l'ont indiqué les versions ultérieures<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> B. STIRN, « La conception française du service public », *CJEG* 1993, p. 299.

<sup>103</sup> S. 1865, III, p. 33.

<sup>104</sup> Cf. exposé des motifs in S. 1865, III, p. 29

<sup>105</sup> Cf. rapport de la commission du corps législatif par MM. DELMAS, in S. 1865, III, p. 30

<sup>106</sup> La loi du 30 juin 1984 *relative à la pêche en eau douce et à la gestion de la ressource piscicole* prévoyait en son article 2 un article 411 du code rural (ancien) qui disposait que « *Dans les cours d'eau ou partie de cours d'eau et canaux dont la liste est fixée par décret, [...], tout ouvrage doit comporter des dispositifs assurant la circulation des poissons migrateurs* » alors que la loi de 31 mai 1865 ne faisait mention que des poissons. Il fut ensuite transféré, sans modification dudit texte, au sein du code rural et de la pêche maritime (article L. 232-6)

Elles peuvent être prescrites par le préfet pour les ouvrages nouveaux et les ouvrages existants dans un délai de 5 ans suivant la désignation des cours d'eau concernés. L'insuffisance d'échelles à poisson est susceptible d'engager sa responsabilité, le juge administratif se prononçant sur la légalité de la décision en effectuant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>107</sup>. Dans le cadre de son pouvoir de police, il ne peut substituer lesdites échelles par d'autres mesures comme une redevance annuelle à titre de fonds de concours pour alevinage<sup>108</sup>. Il peut néanmoins retirer l'autorisation d'utiliser la force motrice en cas de constat d'absence d'échelle à poisson<sup>109</sup>. Ce dispositif à visée très spécifique est complété par l'obligation faite aux exploitants d'ouvrages d'assurer un débit réservé dans les cours d'eau.

**451. Autre manifestation implicite : le débit réservé des cours d'eau.** L'article premier de la loi du 16 octobre 1919 *relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique* déclare que « nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État ». En soumettant l'utilisation de l'énergie hydraulique à un régime d'autorisation administrative, la loi du 16 octobre 1919 permet à l'État d'établir certaines prescriptions comme celles relatives au débit d'eau à l'entrée et à la sortie de l'ouvrage. Fixé en pratique, le débit minimal des cours d'eau est explicitement consacré par la loi du 30 juin 1984 *relative à la pêche en eau douce et à la gestion de la ressource piscicole* qui prévoit en son article 2 un article 410 du code rural (ancien) disposant que « Tout ouvrage à construire dans le lit d'un cours d'eau doit comporter des dispositifs maintenant dans ce lit un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces qui peuplent les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage ainsi que, le cas échéant, des dispositifs empêchant la pénétration du poisson dans les canaux d'amenée et de fuite »<sup>110</sup>. Il revient donc à l'administration de fixer le débit minimal et le juge administratif effectue un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pour apprécier la légalité de la décision<sup>111</sup>. Le préfet peut d'ailleurs fixer un débit plus élevé que celui prévu par les textes

---

puis au sein du code de l'environnement (article L. 432-6) avant d'être abrogé par la Loi du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques*.

<sup>107</sup> CE, 11 juillet 1986, *Association protectrice du saumon pour le bassin de l'Allier et de la Loire*, req. n°50996 ; CE, 17 mars 2010, *Dubois*, req. n°314991, *JCP A* 2010, 2198, comm. PH. BILLET.

<sup>108</sup> CE, 18 mars 1966, req. n°56983, 56991.

<sup>109</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1991, *M. Pierre X*, req. n°81562.

<sup>110</sup> Devenu par la suite article L. 232-5 du code rural et de la pêche maritime puis article L. 432-5 du code de l'environnement avant d'être abrogé par la LEMA.

<sup>111</sup> CE, 15 octobre 1990, *M. Maxime X*, req. n°85189 ; CE, 23 mars 1998, *SARL Hydroélectricité Menges*, req. n°158591.

afin de prendre en compte les particularités liées aux cours d'eau<sup>112</sup> sans que cela ne soit constitutif d'une inégalité de traitement par rapport aux autres ouvrages. La fixation du débit minimal ne peut se faire qu'en prenant en compte l'eau s'écoulant naturellement au droit de l'ouvrage<sup>113</sup>. Le préfet peut en outre, sur le fondement de cet article, prescrire certaines mesures techniques telles que celles relatives à l'installation d'une passe à poisson, d'une grille pour empêcher la pénétration du poisson dans la conduite forcée de l'usine et à l'interdiction de fonctionner par écluses<sup>114</sup>. Il ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il demande à l'exploitant d'obstruer une prise d'eau, car le débit serait insuffisant et entraînerait une dégradation par réchauffement et eutrophisation de la qualité de l'eau<sup>115</sup>. La fixation du débit minimal doit s'appliquer pour un barrage construit en amont d'une pisciculture et nécessaire pour son exploitation nonobstant l'exception relative aux pisciculteurs ; ce barrage étant considéré comme un élément distinct de l'exploitation même s'il est nécessaire à son fonctionnement hydraulique<sup>116</sup>. Toutefois, commet une illégalité le préfet qui fixe sur ce fondement un débit minimal pour l'utilisation de prises d'eau<sup>117</sup>. L'appréciation du juge administratif tend à devenir plus globale sous l'effet des liens ténus entre droit de la pêche et droit de l'eau. Ainsi non seulement la libre circulation des poissons se veut plus globale puisque le juge administratif prend en compte la protection des espèces piscicoles, mais aussi d'autres espèces comme le Desman des Pyrénées, mammifère classé en espèce protégée<sup>118</sup>. Il peut en outre être juge-administrateur en se situant sur le terrain du droit de l'eau pour effectuer un contrôle de la pleine juridiction<sup>119</sup>.

**452. Reconnaissance et élargissement : de la ressource halieutique au milieu aquatique.** Cantonnée à la ressource halieutique, l'obligation de mettre en place des échelles à poisson et la règle du débit réservé constituent les prémisses du principe de continuité

---

<sup>112</sup> CE, 15 avril 1996, *M. Charles Henri X*, req. n°140965 ; CAA, Lyon, 1<sup>er</sup> mars 2005, *SARL DECOUR*, req. n°00LY00737 ; CAA Bordeaux, 18 mars 2008, *M. Pierre X*, req. n°06BX00299 ; CE, 14 novembre 2012, *Fédération française des associations de sauvegarde des Moulins*, req. n°345165. Le juge administratif se prononce favorablement sur la légalité d'une circulaire en estimant que celle-ci se borne à rappeler que le débit fixé peut être supérieur à celui minimal en fonction des particularités des cours d'eau.

<sup>113</sup> CE, 11 février 2011, *M. Diet*, req. n°316727.

<sup>114</sup> CE, 13 mars 1998, *M. Laurent X*, req. n°158591. Le juge administratif exerce un contrôle de l'EMA.

<sup>115</sup> CE, 18 janvier 1999, *M. Y*, req. n°149174.

<sup>116</sup> CE, 30 juin 1995, *M. Joël X*, req. n°146358. L'absence de fixation du débit minimal est un motif d'illégalité de la décision : CAA Bordeaux 9 janvier 1997, *M. X*, req. n°93BX00767.

<sup>117</sup> CE, 17 mai 2002, *M. A. Mitteau*, req. n°222526, 222529, 222533, 222538, 222539.

<sup>118</sup> CAA Bordeaux, 2 juin 2009, *Sté d'aménagement des forces hydroélectriques de l'Ouzom à Arbeost*, req. n°08BX01711.

<sup>119</sup> CE, 31 mars 2004, *Mme Yvette Y et M. Jean-Louis X*, req. n°250378. Le juge administratif n'est toutefois pas tenu de faire usage de ses pouvoirs de juge de plein contentieux en fixant lui-même le débit adéquat : CE, 11 février 2011, *M. Diet*, req. n°316727.

écologique. Néanmoins, la protection de la ressource halieutique est difficilement sécable de celle de son milieu. C'est le mérite à attribuer à la directive-cadre sur l'eau n°2000/60 du 23 octobre 2000 que d'avoir, sous l'angle du droit de l'eau, adopté une approche globale de protection de l'écosystème<sup>120</sup>. La notion d' « *état écologique des cours d'eau* » s'appuyant sur des critères de « *qualité biologique* » comme celui relatif à « *l'abondance des espèces* » atteste d'une intégration des problématiques de protection des espèces piscicoles au sein du droit de l'eau. Cette approche globale a été transposée en droit français par la loi du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques* (LEMA) qui « *a transféré dans le régime de l'eau du Code de l'environnement les exigences de continuité qui marquaient antérieurement le régime de la pêche, formalisant ainsi une protection détachée des préoccupations halieutiques pour désormais caractériser le bon état écologique de l'eau* »<sup>121</sup>. Ainsi l'article 6 de la LEMA prévoit deux catégories de classement qu'on retrouve sous l'article L. 214-17 du code de l'environnement.

La première est composée d' « *une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire, sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique* ». L'apparition du concept de « *continuité écologique* » est à saluer même si on peut noter avec PH. BILLET que le législateur a retenu « *une approche minimaliste de la continuité* »<sup>122</sup>. Elle constitue le critère justifiant *de facto* le refus de toute autorisation ou concession. La seconde est composée d' « *une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* ».

<sup>120</sup> Ainsi que le précise le rapport du Conseil d'État, *L'eau et son droit*, la DCE fait « *prévaloir la dimension milieu sur une la dimension gestion de la ressource* » in *L'eau et son droit*, EDCE n°61, 2010, p. 39.

<sup>121</sup> PH. BILLET, « Barrage et continuité écologique », *JCP A* 2010, 2198.

<sup>122</sup> PH. BILLET, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *L'eau et son droit*, EDCE, n°61, 2010, p. 555. Ainsi que l'indique l'auteur, le champ d'application est limité à une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux sélectionnés *parmi ceux* qui sont en très bon état écologique laissant un choix à l'autorité administrative dans la sélection. Cette liberté de choix est compensée par l'élargissement de la protection aux cours d'eau, parties de cours d'eaux et canaux identifiés par les SDAGE comme réservoirs biologiques nécessaires au maintien ou à l'obtention du bon état écologique.

La même loi dispose en son article 77 que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) comportent un plan qui peut « *établir un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques et prévoir des actions permettant d'améliorer le transport des sédiments et de réduire l'envasement des cours d'eau et des canaux, en tenant compte des usages économiques de ces ouvrages* » et un règlement qui peut « *Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique* ».

Le pouvoir réglementaire est intervenu pour préciser le concept de continuité écologique. Ainsi, le décret n°2007-1760 du 14 décembre 2007 prévoit en son article 5 que constitue un obstacle à la continuité écologique les ouvrages qui ne permettent pas « *la libre circulation des espèces biologiques, notamment parce qu'il perturbe significativement leur accès aux zones indispensables à leur reproduction, leur croissance, leur alimentation ou leur abri* » ; ceux qui empêchent « *le bon déroulement du transport naturel des sédiments* » ; ceux qui interrompent « *les connexions latérales avec les réservoirs biologiques* » et ceux qui affectent « *substantiellement l'hydrologie des réservoirs biologique* ».

La circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre par l'État et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau définit la continuité écologique aquatique comme « *la circulation des espèces et le bon déroulement du transport des sédiments* » en précisant qu'« *elle a une dimension amont-aval, impactée par les ouvrages transversaux comme les seuils et barrages, et une dimension latérale, impactée par les ouvrages longitudinaux comme les digues et les protections de berges* ». Selon cette circulaire, la restauration des continuités écologiques aquatiques suppose d'approfondir la connaissance par l'établissement d'un référentiel d'obstacles à l'écoulement, de définir les priorités d'intervention par bassin en se fondant principalement sur des critères biologiques liés à la présence de poissons migrateurs et des critères hydromorphologiques, de réviser les programmes des agences de l'eau et les contrats d'objectifs pour intégrer cette problématique et d'orienter la police de l'eau autour de l'objectif de restauration des continuités écologiques. Il s'agit d'une approche globale de la continuité écologique qui, bien que partiellement censurée par le juge administratif<sup>123</sup>, est confirmée par l'article 132 de la loi

---

<sup>123</sup> CE, 14 novembre 2012, *Association de sauvegarde des Moulins*, req. n°345165. Le juge administratif considère qu'« *en interdisant, de manière générale, la réalisation de tout nouvel équipement, alors que la loi prévoit que*

n°2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle » II qui fait du « rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques »<sup>124</sup> un des objectifs du principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Dans la même veine, la circulaire du 18 janvier 2013 *relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique* – article L. 214-17 liste 1 et liste 2 précise explicitement « que l'obligation d'assurer la continuité écologique n'est pas réservée aux seuls cours d'eau classés en liste 1 ou 2. Son rétablissement est un des intérêts mentionnés au 7° du I de l'article L.211-1 du code de l'environnement au titre de la gestion équilibrée et durable de l'eau »<sup>125</sup>. Elle insiste en outre sur l'approche matérielle large à retenir du concept de continuité écologique en s'efforçant de prévoir la protection de la circulation longitudinale des migrateurs et des sédiments et les continuités sédimentaires et biologiques latérales<sup>126</sup>. En dépit des faiblesses du dispositif liées davantage au manque de moyens qu'aux ambitions fixées par l'État<sup>127</sup>, le concept de continuité écologique s'est élargi à l'ensemble du milieu aquatique en s'inscrivant tant dans l'élaboration des politiques relatives à l'eau telles que les documents de planification qu'en s'appliquant spécifiquement aux ouvrages construits sur le lit des cours d'eau. Il s'exporte en outre à l'espace terrestre permettant de l'entrevoir en tant que nouveau principe du service public environnemental.

## B. LE CONCEPT DE CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE, PRINCIPE DU SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL

**453. Élargissement matériel du concept de continuité écologique : les écosystèmes.** Relatif à la circulation des poissons et du transport des sédiments dans les

---

*l'interdiction de nouveaux ouvrages ne s'applique que sur les cours d'eau en très bon état écologique figurant sur la liste établie en application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement et uniquement si ces ouvrages constituent un obstacle à la continuité écologique, l'auteur de la circulaire a méconnu les dispositions législatives applicables ».*

<sup>124</sup> Article L. 211-1, 7° du code de l'environnement.

<sup>125</sup> Toutefois, cette circulaire a fait l'objet d'une annulation partielle en tant qu'elle présumait l'atteinte à la continuité écologique de certains ouvrages sur certains cours d'eau impliquant *de facto* le refus de tout autorisation administrative. CE, 11 décembre 2015, *Association France Energie Planète*, req. n°367116, consid. 4 et 8.

<sup>126</sup> A. FARINETTI, « La circulaire du 18 janvier 2013 relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique, expression d'une mise en œuvre ambitieuse de l'article L. 214-17 du Code de l'environnement », *Envir.* 2013, n°5, comm. 34.

<sup>127</sup> Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les continuités écologiques aquatiques présenté par Françoise Dubois et Jean-Pierre Viguié*, 20 janvier 2016, p. 37 et suivantes.

Cf. aussi les critiques faites par le professeur Ph. BILLET notamment à propos des ouvrages existants : PH. BILLET, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *L'eau et son droit*, EDCE, n°61, 2010, p. 556.



réservoirs biologiques, le concept de continuité écologique a été particulièrement absent du droit des espaces terrestres. En dehors des espaces protégés délimités par l'acte de classement, point de prise en compte de la circulation des espèces. Ainsi que l'indique le professeur Philippe BILLET, « *on chercherait en vain dans la réglementation des dispositions pertinentes pour protéger ces continuités* »<sup>128</sup>. Toutefois, le droit des espaces naturels a prévu quelques tempéraments au « *déterminisme spatial* » soulevé par P. JANIN. Ainsi on peut déceler un embryon de prise en compte des continuités écologiques en droit des sites avec la théorie jurisprudentielle « du joyau et de l'écrin » permettant d'envisager une protection des zones périphériques du site protégé<sup>129</sup> ; dispositif transposé en droit des réserves naturelles tant par la jurisprudence<sup>130</sup> que par le législateur<sup>131</sup>.

L'instauration des « zones périphériques » fait l'objet d'une attention particulière avec le régime des parcs nationaux. Créées par la loi de 1960, elles furent surtout dynamisées par la loi du 14 avril 2006 qui les transforment en aire d'adhésion et les définit comme « *tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection* »<sup>132</sup>. L'apparition du concept de solidarité écologique au sein du nouveau régime des parcs nationaux modifie substantiellement la logique préexistante : « *En rupture avec le modèle des cercles concentriques consistant en une zone centrale à protection stricte et une zone tampon périphérique, l'utilisation du concept de solidarité écologique revient à apprécier l'importance cruciale des relations étroites qui existent entre le cœur d'un parc national et son environnement géographique* »<sup>133</sup>.

Mais c'est véritablement avec la loi Grenelle II qui crée les Trames Verte et Bleue (TVB) que les continuités écologiques terrestres sont prises en compte au même titre que celles aquatiques. En indiquant que la TVB a pour objectif d'« *enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux*

---

<sup>128</sup> PH. BILLET, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *L'eau et son droit*, EDCE, n°61, 2010, p. 557.

<sup>129</sup> CE, 13 mars 1970, *Ministre d'État chargé des affaires culturelles c/Dame Benoist d'Anthenay* : *Rec. CE*, p. 182

<sup>130</sup> CE, 2 octobre 1981, *Société agricole foncière Solognote* : *Rec. CE*, p. 353, *Rev. jur. env.* 1981, n°4, p. 329, concl. B. GENEVOIS.

<sup>131</sup> L'article L. 332-16 du code de l'environnement autorise la création d'un périmètre de protection autour des réserves.

<sup>132</sup> Article L. 331-1 al 2 du code de l'environnement.

<sup>133</sup> R. MATHEVET et a., « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés* 2010, n°4, vol 18, p. 428.

*continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, notamment agricoles, en milieu rural »*<sup>134</sup>, le législateur érige « la continuité écologique » en objectif final des politiques de préservation, de gestion et de remise en bon état des milieux naturels dans leur ensemble. Il adopte une interprétation large du concept de continuité écologique dont on a confirmation lorsqu'on étudie les composantes des TVB. Les milieux nécessaires aux continuités écologiques sont :

- pour la trame verte : « *tout ou partie des espaces protégés au titre du présent livre [au sein duquel on trouve le Littoral, les parcs et réserves, les sites et paysages] et du titre Ier du livre IV [au sein duquel on y trouve les sites natura 2000] ainsi que les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité* » ; les corridors écologiques permettant de relier les espaces naturels et les couvertures végétales que les exploitants doivent créer le long des cours d'eau en vertu de l'article L. 211-14 du code de l'environnement.
- pour la trame bleue : « *les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement* » ; tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue aux objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par le SDAGE dont notamment les zones humides d'intérêt environnemental particulier prévu à l'article L. 211-3 du code de l'environnement et les cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité.

En somme, la TVB a pour ambition d'assurer « *un maillage écologique du territoire* »<sup>135</sup>. Pour se faire, elle est composée de réservoirs de biodiversité définis comme « *les espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de population d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces* »<sup>136</sup> et correspondant en grande partie aux espaces protégés précités ainsi que des corridors écologiques définis comme « *les connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et*

---

<sup>134</sup>Article L. 371-1 I du code de l'environnement.

<sup>135</sup> SÉNAT, Rapport n°552 (2008-2009) de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sidi et Daniel Dubois fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, Tome I, le 9 juillet 2009, p. 277.

<sup>136</sup> Article R. 371-19, II du code de l'environnement.

à l'accomplissement de leur cycle de vie »<sup>137</sup>. En protégeant les espaces naturels et les voies de passage et d'échange entre ces espaces, la TVB traduit en droit l'avènement d' « *un troisième temps de conservation de la nature* » succédant au temps de la protection des espèces et à celui des habitats naturels<sup>138</sup> pour assurer la continuité écologique.

**454. Une approche fonctionnelle du concept de continuité écologique.** La trame verte et bleue adopte une approche calquée sur le réel écologique afin d'assurer la permanence de la vie des écosystèmes. Ainsi que le précise l'article R. 371-18 du code de l'environnement, « *l'identification et la délimitation des continuités écologiques de la trame verte et bleue doivent notamment permettre aux espèces animales et végétales [...] de se déplacer pour assurer leur cycle de vie* ». D'ailleurs, cette identification s'effectue à l'aide des inventaires du patrimoine naturel, socle préalable indispensable de connaissances scientifiques<sup>139</sup>. Mais ce n'est pas tout. La TVB fait entrer dans la sphère juridique le concept de fonctionnalité allant plus loin dans la juridicisation du réel écologique. Il est en effet précisé que « *la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques consiste dans le rétablissement ou l'amélioration de leur fonctionnalité* »<sup>140</sup>. Et de relever avec la professeure A. VAN LANG qu'avec « *la réception de ce concept, le régime de la trame verte et bleue manifeste une approche globale de la biodiversité, respectueuse des processus naturels, qui permet en outre d'étendre la protection aux éléments ordinaires de la nature dont l'importance pour le fonctionnement d'ensemble se trouve reconnue* »<sup>141</sup>. Il permet d'intégrer en outre le concept de services écologiques dont on a montré précédemment qu'il se rapprochait le plus de l'approche utilitariste de la notion de service public en mettant en exergue les services rendus à l'homme par l'activité d'intérêt environnemental.

**455. Une retranscription spatiale.** « *Outil d'aménagement durable du territoire* »<sup>142</sup>, la TVB est mise en œuvre par une planification *ad hoc* et une planification intégrée des continuités écologiques. La planification *ad hoc* est constituée d'un document de planification à échelle nationale — les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques — mis en œuvre par un document de planification à l'échelle régionale — les schémas régionaux de cohérence écologique absorbés au sein du SRADETT.

---

<sup>137</sup> Article R. 371-19, III du code de l'environnement.

<sup>138</sup> M BONIN, Les corridors écologiques. Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?, L'Harmattan, coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel », 2008.

<sup>139</sup> Articles L. 371-2, al. 3 et L. 371-3, al. 6 du code de l'environnement.

<sup>140</sup> R. 371-20 du code de l'environnement.

<sup>141</sup> A. VAN LANG, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », *RDI* 2013, p. 255.

<sup>142</sup> R. 371-16 du code de l'environnement.

Le relais doit être pris ensuite par les documents de planification en droit de l'urbanisme pour que les continuités écologiques soient protégées de manière effective<sup>143</sup>.

Aussi font-elles leur irruption dans le code de l'urbanisme<sup>144</sup>. L'article L. 101-2 érige au rang des objectifs que doit atteindre l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme « *la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » ; l'article L. 102-1 précise que peut être déclaré « projet d'intérêt général » tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection destiné à « *la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » ; l'article L. 102-4 indique que « *la cohérence des continuités écologiques* » peut impliquer la création d'une directive territoriale d'aménagement et de développement durables.

Présent dans les objectifs généraux du droit de l'urbanisme, les continuités écologiques sont intégrées dans les documents de planification d'urbanisme. Ainsi pour le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe les objectifs de politiques publiques relatifs à « *la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* »<sup>145</sup> tandis que le document d'orientation et d'objectifs, dans sa partie « *protection d'espaces agricoles, naturels et urbains* », prévoit « *les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* »<sup>146</sup>. En outre, les communes non couvertes par le SCOT sont soumises à la règle de la constructibilité limitée dont les dérogations éventuelles ne peuvent être en tout état de cause accordées si elles nuisent à « *la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques* »<sup>147</sup>.

Pour le Plan local d'urbanisme (PLU), « *le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. [...] Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les*

<sup>143</sup> V. SANSEVERINO-GODFRIN, E. BRUNI, G. HINOJOS-MENDOZA et E. GARBOLINO, « Problématique de la mise en application des trames vertes », *Dr. envir.* 2013, n° 210, p. 94.

<sup>144</sup> Notons que le droit de l'urbanisme protégeait déjà les espaces naturels dans le cadre de la planification et que le juge administratif n'a pas attendu la TVB pour protéger les corridors écologiques. Sur ce dernier point, cf notamment F. BENCHENDIKH, « Les corridors écologiques à l'aune de la jurisprudence administrative », *AJDA* 2013, p. 2415.

<sup>145</sup> L. 141-4 du code de l'urbanisme.

<sup>146</sup> L. 141-10 du code de l'urbanisme.

<sup>147</sup> Article L. 142-5 du code de l'urbanisme.

*équipements qui, le cas échéant, les desservent »<sup>148</sup>. Il peut en outre « délimiter des terrains sur lesquels sont institués des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques »<sup>149</sup>. L'article 85 de la loi du 8 août 2018 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ajoute une section IV « espaces de continuité écologiques » au sein du chapitre III du titre Ier du livre Ier du code de l'urbanisme qui prévoit en son article L. 113-29 que « les plans locaux d'urbanisme peuvent classer en espace de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue [...] qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».*

Pleinement pris en compte par les outils classiques d'aménagement du territoire, le concept de continuité écologique étend son champ d'action en se propageant dans le contenu des études d'impact<sup>150</sup>, dans le contenu de la charte des parcs naturels régionaux<sup>151</sup> ou encore dans le schéma régional des carrières<sup>152</sup> sans compter les différents rapports juridiques de prise en compte avec les autres documents de planification<sup>153</sup>. Assurément spatial, conséquence indubitable du caractère spatial de l'intérêt environnemental, le principe de continuité écologique peut-il être envisagé comme loi des services publics environnementaux ?

**456. Un concept généralisable à l'ensemble des services publics environnementaux ?** Le concept de continuité écologique a un champ d'application qui s'est élargi pour devenir un concept au service de la protection des écosystèmes aquatiques et terrestres. En tant que tel, il a pour objectif d'assurer un fonctionnement régulier des services écologiques en assurant une protection fonctionnelle des espaces naturels. Il s'applique avec acuité dès lors qu'on est en présence d'un projet d'aménagement situé au sein d'un réservoir de biodiversité ou impactant un corridor écologique. Dès lors, les restrictions au droit de propriété et aux activités économiques prévues par les différents régimes relevant du droit de l'environnement et qui reposent sur le système de l'autorisation administrative préalable (cf. *supra* §274 et svts) doivent être orientées vers ce « troisième temps de la conservation de la nature » afin que le principe de continuité écologique devienne une loi applicable à l'ensemble des services publics environnementaux. Elle trouve un écho favorable dans la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui crée au rang des

---

<sup>148</sup> Article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

<sup>149</sup> Article L. 151-41 du code de l'urbanisme.

<sup>150</sup> Article R. 122-5, II, 2° du code de l'environnement.

<sup>151</sup> Article R. 333-3, II, a) du code de l'environnement.

<sup>152</sup> Article L. 515-3 III du code de l'environnement.

<sup>153</sup> Tel est le cas du schéma régional des carrières (article L. 515-3 III du code de l'environnement) ainsi que du SCOT (L. 131-2 du code de l'urbanisme) qui prennent en compte le SRCE.

dispositions générales un nouveau principe dit de « solidarité écologique » « *qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires directement ou indirectement concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés* »<sup>154</sup>.

La loi de continuité appliquée aux services publics environnementaux épouse l'objet de ceux-ci pour devenir une loi-fin ayant pour mission de rétablir la vie des écosystèmes. La continuité signifie régularité et bon fonctionnement des services publics qui en matière environnementale se mesure à l'aune du maintien des fonctionnalités écologiques. Certes, la loi de continuité est d'application variable en fonction de l'objet du service public ce qui se traduit en droit de l'environnement par une application moins forte, car plus indirecte pour les services publics de prévention des pollutions et des nuisances que pour ceux relatifs à la protection des espaces et des espèces naturels. Il n'en reste pas moins que le concept de continuité écologique suppose une approche globale visant à prendre en compte tant les atteintes physiques à la continuité que les atteintes plus diffuses telles que la pollution, l'usage des produits chimiques<sup>155</sup>, les nuisances sonores<sup>156</sup> et lumineuses<sup>157</sup> ou encore le changement climatique<sup>158</sup>. Adéquation de la loi de continuité des services publics au réel écologique, le concept de continuité écologique engendre l'élaboration d'un cadastre naturel qui doit évoluer en fonction de ce réel écologique.

---

<sup>154</sup> Article 2 de la loi codifié à l'article L. 110-1, II, 6° du code de l'environnement.

<sup>155</sup> Comment ne pas faire référence aux effets néfastes de certains insecticides mis sur le marché, notamment sur les abeilles dont on sait qu'ils assurent d'indéniables services écologiques. L'abondant contentieux relatif à la mise sur le marché du GAUCHO (cf. CE, 29 décembre 1999, *Sté Rustica Prograin Génétique SA et a*, req. n°206687, 207303 ; CE, 9 octobre 2002, *Union nationale de l'apiculture française*, req. n°233876 ; CE, 31 mars 2003, *Union nationale de l'apiculture française*, req. n°254638 ; CE, 31 mars 2004, *Union nationale de l'apiculture française*, req. n°254637, 255240, 255384 ; CE, 28 avril 2006, *Association générale des producteurs de maïs et a*, req. n°269103, 269109, 269686, 269722, 269959, 270004) et sa récupération par le législateur avec l'interdiction prévue par l'article 125 la loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018 (produits dont on sait les effets nocifs pour les abeilles et autres insectes pollinisateurs) est symptomatique.

<sup>156</sup> Cf. par exemple : CE, 30 septembre 2011, *Fédération départementale des chasseurs de la Haute-Savoie*, req. n°338048. Il est indiqué que la pratique de la chasse dans le territoire de la réserve naturelle « *serait de nature à altérer la quiétude nécessaire à la conservation de plusieurs espèces animales rares et fragiles* ».

<sup>157</sup> Cf. R. SORDELLO, « Six propositions pour réduire les nuisances lumineuses sur la biodiversité dans les espaces naturels », Rapport MNHN-SPH, n°22, 2011, 9. pp.

<sup>158</sup> É. NAIM-GESBERT, « Biodiversité et changement climatique : la méthode et le discours. Des mots du droit au droit des mots », *Rev. jur. env.* 2012, n°2, p. 295.

## **§2. LA LOI DE L'ADAPTATION ÉCOLOGIQUE**

**457. Les sens de la loi de l'adaptation du service public.** L'intérêt général auquel répond tout service public est évolutif et fluctuant. Pour coller au plus près des besoins sociaux, les personnes publiques doivent pouvoir modifier les prestations qu'elles assurent où qu'elles assument. Ainsi que l'indiquer JEZE, « *le pouvoir de modifier l'organisation d'un service public ne peut pas être lié, par quelque acte que ce soit. Les générations futures ne peuvent pas avoir été enchaînées par les gouvernants d'une époque à un culte déterminé, à une certaine organisation religieuse. [...] L'objet du service public ne change pas le principe fondamental qui est à sa base. La caractéristique essentielle de tout service public, quel qu'il soit, est de pouvoir être modifié, supprimé, à tout instant* »<sup>159</sup>. Prérogative de l'administration qui s'est principalement révélée sous son aspect négatif — aucun droit au maintien d'un service public — la loi de l'adaptation suscite un questionnement tant sur sa valeur juridique<sup>160</sup> que sur les liens qu'elle entretient avec la loi de la continuité<sup>161</sup>. En tout état de cause, elle épouse l'intérêt général. Avec l'apparition de nouvelles lois liées aux exigences toujours plus fortes de l'usager envers l'administration<sup>162</sup>, la loi de l'adaptation s'observe sous de nouveaux jours que sont ceux du droit de l'usager à l'adaptation. Dès lors, « *ces deux aspects d'un même principe, [...] permettent de ranger sous une même bannière aussi bien les prérogatives de l'Administration en matière de modification de l'organisation et du fonctionnement du service public, vécues par l'usager comme une sujétion, que les devoirs de l'Administration de gérer les services publics en fonction des besoins de la collectivité, devoirs se traduisant en termes de qualité et d'efficacité, termes que certains auteurs résumeront en un droit au fonctionnement normal du service public* »<sup>163</sup>. Ce droit de l'usager à l'adaptation, s'il ne permet d'empêcher le maintien de service public, enrichit la force normative de la loi de l'adaptation en faisant participer le citoyen à la définition de l'intérêt général.

**458. Le sens de la loi de l'adaptation appliquée à l'activité d'intérêt environnemental.** Le droit de l'environnement est tout entier un droit de l'adaptation dont l'effectivité est assurée par la mise en œuvre de la démocratie environnementale. Il a pour

---

<sup>159</sup> G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. II, Dalloz, 2004, pp. 136-138.

<sup>160</sup> Il n'existe pas de jurisprudence administrative ou constitutionnelle qui détermine clairement la valeur juridique de la loi de l'adaptation.

<sup>161</sup> Certains considèrent qu'elle est le corolaire du principe de continuité, d'autres qu'elle s'en distingue.

<sup>162</sup> V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.

<sup>163</sup> J. -P. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589.

mission d'adapter la norme juridique au réel écologique. Le principe 11 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « *les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent* ». Il s'agit ni plus ni moins « *d'établir une fluidité prescriptive pour définir une normativité acclimatée au plus juste du réel écologique* »<sup>164</sup>. Cette acclimatation génère des modalités de création particulières des services publics environnementaux — l'expertise scientifique comme fait justifiant la création des services publics (cf. *supra* §311). Elle est d'ordre dynamique car les processus naturels évoluent autant que la science et les techniques. Le droit de l'environnement « *est un droit par nature vivifiant. Et vitaliste* »<sup>165</sup>. Telle la loi de l'adaptation qui épouse l'intérêt général, la loi de l'adaptation écologique épouse l'intérêt environnemental. Elle suppose que les pouvoirs publics fassent évoluer leurs politiques publiques en fonction du réel écologique (A). La question de la suppression des services publics environnementaux est plus délicate, car le caractère engagé du droit de l'environnement — un droit pour l'environnement — suppose une préservation toujours plus active des écosystèmes rendant difficilement pensable leur suppression (B).

#### A. L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES PAR RAPPORT AU RÉEL ÉCOLOGIQUE

**459. L'adaptation des politiques publiques environnementales aux nouvelles connaissances scientifiques et technologiques.** Si les services publics environnementaux doivent s'adapter à l'intérêt environnemental, c'est en prenant en compte les faits, c'est-à-dire le donné écologique. C'est le donné écologique qui révèle l'intérêt environnemental et ainsi légitime les restrictions au droit de propriété et aux libertés économiques imposées par l'instauration des services publics environnementaux (cf. *supra* §312). La chose est entendue. Toutefois, le savoir scientifique ne cesse d'évoluer. Le savoir technique aussi. Dès lors les politiques publiques environnementales doivent s'adapter aux nouvelles connaissances

---

<sup>164</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°30, p. 16.

<sup>165</sup> É. NAIM-GESBERT, « Causes du droit général de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2015, n°3, p. 401.



scientifiques et technologiques pour être efficaces<sup>166</sup>. Cette idée est au cœur des principes du droit de l'environnement.

**460. L'adaptation : idée consubstantielle aux principes de précaution, de prévention et de non-régression.** En indiquant que les activités d'intérêt environnemental « s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : le principe de précaution [...] Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement », l'article L. 110-1 du code de l'environnement entend fonder les services publics environnementaux sur deux principes qui accordent une place particulière au savoir scientifique et technologique. En effet, le principe de précaution repose sur les « connaissances scientifiques et techniques du moment » alors que le principe de prévention s'appuie sur « les meilleurs techniques disponibles »<sup>167</sup>. L'objectif n'est autre que de prévoir les mesures les plus efficaces pour la protection de l'environnement. Dès lors, il n'est guère étonnant que l'apparition du principe de non-régression par l'article 2 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages reprenne précise que « l'amélioration constante de l'environnement » s'effectue « compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

Au cœur de ces principes du droit de l'environnement, le concept de « connaissances scientifiques et techniques du moment » irrigue plusieurs pans du droit spécial de l'environnement. Ainsi, pour ce qui est de la responsabilité environnementale, le coût des mesures de prévention et de réparation liées à un dommage environnemental « ne peut être mis à la charge de l'exploitant s'il apporte la preuve qu'il n'a commis de faute ou de négligence et que le dommage à l'environnement résulte d'une émission, d'une activité ou, dans le cadre d'une activité, de tout mode d'utilisation d'un produit qui n'étaient pas considérés comme susceptibles de causer des dommages à l'environnement au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment du fait générateur du dommage »<sup>168</sup>. Il en est de même pour ce qui est de l'autorisation administrative de création d'une installation nucléaire de base qui « ne peut être délivrée que si, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du

---

<sup>166</sup> Selon le professeur É. NAIM-GESBERT, « l'indexation de la norme à l'état des connaissances constitue le principe d'efficacité de l'ordre public écologique ». A cet égard l'adaption est un « véritable standart juridique du droit de l'environnement ». Cf. É. NAIM-GESBERT, « L'irrésistible ordre public écologique, in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 1326.

<sup>167</sup> Principe objet de toute les attentions doctrinales, souvent incompris et régulièrement remis en cause notamment par le politique qui a souhaité à plusieurs reprises sa suppression au nom de l'innovation, il est pourtant un principe limité. Cf. A. VAN LANG, « Principe de précaution. Exorciser les fantasmagories », *AJDA* 2015, p. 510.

<sup>168</sup> Article L. 162-23 du code de l'environnement.

*moment, l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prises ou envisagées [...] sont de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente »*<sup>169</sup>. *Idem* en droit de l'eau ou la désignation des zones vulnérables se fait « *en tenant compte des caractéristiques physiques et environnementales des eaux et des terres, des connaissances scientifiques et techniques ainsi que des résultats des programmes d'actions »*<sup>170</sup>. Et l'évolution des connaissances scientifiques et techniques doit être prise en compte pour faire évoluer les politiques publiques de protection de l'environnement.

#### **461. L'adaptation des politiques publiques de protection de l'environnement.**

Les politiques publiques de protection de l'environnement sont établies dans le cadre des différents documents de planification qui fixent les objectifs à réaliser pour telle ou telle politique sectorielle de protection de l'environnement (cf. *supra* §327). Cadre des missions de service public environnemental, les documents de planification font l'objet de révisions et de mises à jour périodiques afin de faire le point sur la réalisation des objectifs de protection de l'environnement envisagés.

Ainsi le SDAGE est mis à jour tous les six ans<sup>171</sup> selon une procédure débutant trois ans avant l'entrée en vigueur du nouveau schéma. Cette mise à jour est fondée sur une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin ou le groupement de bassins en matière de gestion de l'eau établie deux ans avant ladite mise à jour<sup>172</sup>. Cadre des actions à mettre en œuvre dans le domaine de l'eau, ce schéma guide les différents instruments juridiques de gestion de l'eau. Il implique une mise à jour périodique du programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du SDAGE<sup>173</sup>, du programme de surveillance de l'état des eaux<sup>174</sup> et des listes de cours d'eau établies par l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Bel exemple d'une politique publique environnementale en prise avec le réel écologique, le SDAGE n'est pas un cas isolé.

Stratégie nationale pour la mer et le littoral<sup>175</sup>, plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques<sup>176</sup>, charte de parc national<sup>177</sup> sont d'autres exemples de politiques

<sup>169</sup> Article L. 593-7 du code de l'environnement.

<sup>170</sup> Article R. 211-77 du code de l'environnement.

<sup>171</sup> Article L. 212-2 IV du code de l'environnement.

<sup>172</sup> Article R. 212-6 du code de l'environnement.

<sup>173</sup> Article L. 212-2-1 du code de l'environnement.

<sup>174</sup> Article L. 212-2-2 du code de l'environnement.

<sup>175</sup> Article L. 219-2 du code de l'environnement.

<sup>176</sup> Article L. 222-9 du code de l'environnement.

<sup>177</sup> Article L. 331-3 du code de l'environnement.

publiques qui font l'objet d'une réévaluation périodique afin d'adapter les politiques publiques au réel écologique. Et les modifications de ces documents de planification se répercutent sur l'ensemble des autres instruments juridiques. Dès lors l'adaptation des documents de planification impacte les services publics environnementaux.

**462. L'adaptation des activités de service public : l'exemple du service public de traitement des déchets.** La loi de l'adaptation s'applique inévitablement aux mesures concrètes telles que les missions de services publics environnementaux. Les différents seuils fixés à différentes échéances que ce soient ceux fixés par la directive traitement des eaux urbaines résiduaires<sup>178</sup> ou ceux fixés par la directive « déchets »<sup>179</sup> supposent une évolution des services publics d'assainissement et d'élimination des déchets impliquant entre autres une modernisation des ouvrages publics<sup>180</sup>. Ainsi en est-il encore de la hiérarchie de traitement des déchets qui se fonde sur les évolutions techniques et économiques pour faire entrer tel ou tel déchet dans telle ou telle étape de traitement. Ainsi en est-il de la valorisation énergétique des déchets qui n'intervient que pour les déchets qui ne peuvent être recyclés en l'état des techniques disponibles<sup>181</sup> ou, de façon plus emblématique, de la notion de « déchets ultimes »<sup>182</sup> — seule catégorie de déchet acceptée en décharge — qui est définie comme « *un déchet qui n'est plus susceptible d'être réutilisé ou valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment* »<sup>183</sup> supposant *in fine*, l'évolution du service public de traitement des déchets en fonction des évolutions techniques et économiques pour permettre un niveau élevé de protection de l'environnement. *A fortiori*, les services publics de police de l'environnement poursuivent un dessein similaire.

**463. L'adaptation du service public de police : l'exemple des polices ICPE et eaux.** « *On sait que les mesures de police peuvent atteindre des activités (notamment en les interdisant), même si elles sont licites* »<sup>184</sup> indiquait R. CHAPUS. C'est un fait que les polices administratives de l'environnement limitent les activités économiques et de loisirs en faisant usage, entre autres, des techniques de l'autorisation et de la déclaration préalables incluant certaines prescriptions afin de protéger l'environnement. Or l'évolution de la science et des

---

<sup>178</sup> Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*.

<sup>179</sup> Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 *relative aux déchets et abrogeant certaines directives*.

<sup>180</sup> Cf. le plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées des agglomérations françaises de 2007 et le plan d'action 2012-2018 « *pour une politique d'assainissement contribuant aux objectifs de qualité des milieux aquatiques* ».

<sup>181</sup> Article L. 541-1 9° du code de l'environnement.

<sup>182</sup> D. DEHARBE, « Définition française du déchet ultime », *Envir.* 2003, n°4, chron. 8.

<sup>183</sup> Article L. 541-2-1 du code de l'environnement.

<sup>184</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t.1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd, 2001, n°898, p. 699.

techniques suppose une révision des régimes juridiques fixés par les différentes polices administratives de l'environnement. Ainsi en est-il en matière de police des installations classées pour la protection de l'environnement.

**464. La police ICPE.** Les modifications au sein de la nomenclature ICPE peuvent conduire à soumettre certaines activités économiques qui en étaient jusqu'alors exclues impliquant des contraintes aux charges financières potentiellement lourdes pour les exploitants. Le législateur en a pris acte et a créé, alors même qu'une mesure de police doit s'appliquer de façon immédiate aux situations existantes, une exemption pour les établissements industriels existants avant la loi nouvelle sous certaines conditions<sup>185</sup>. Ce privilège dit « des droits acquis » confère un droit à polluer aux industriels critiquable. Comme le précise le professeur M. PRIEUR, « *il reste pour le moins étonnant que les mesures de police dans le domaine des pollutions industrielles ne s'imposent pas immédiatement à toutes les situations existantes conformément au principe normalement applicable en matière de police selon lequel on ne peut exciper de droits acquis pour s'opposer à une mesure de police* »<sup>186</sup>. Dès lors l'adaptation est freinée par la prise en compte d'intérêts économiques qui interdisent la correction de l'usage des biens environnementaux aux fins de protection de l'environnement. Cette limite vaut pour les activités préexistantes à la police des ICPE et à ses évolutions ainsi qu'aux activités déjà soumises à la police des ICPE, mais qui changent de classe ou de rubriques du fait de l'évolution de celle-ci. Elle ne vaut pas pour les installations déjà soumises à la police des ICPE qui peuvent, durant leur vie, faire l'objet de prescriptions complémentaires<sup>187</sup> afin de prévenir les « *dangers ou les inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine*

---

<sup>185</sup> X. LESQUEN, « Application dans le temps du principe des droits acquis », *RJEP* 2014, comm 13.

<sup>186</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°785, p. 604.

<sup>187</sup> Pour les installations soumises à autorisation : L. 512-3 et R. 512-31 du code de l'environnement ; pour les installations soumises à enregistrement : L. 512-7-5 et R. 512-46-22 du code de l'environnement.

Pour les installations soumises à déclaration, s'il n'est pas prévu explicitement de prescriptions complémentaires, deux dispositions prennent en compte l'adaptation de la réglementation. D'une part l'article L. 512-9 du code de l'environnement précise que les prescriptions générales que ces installations doivent respecter peuvent être modifiées ultérieurement et rendues applicables aux installations existantes ; d'autre part l'article L. 512-12 du code de l'environnement indique que le préfet peut imposer par arrêté toutes prescriptions spéciales nécessaires pour garantir les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

*archéologique* »<sup>188</sup>. Les prescriptions complémentaires ne peuvent toutefois être trop importantes au risque d'engager la responsabilité de l'État du fait des lois<sup>189</sup>.

**465. La police des eaux.** Le droit de l'eau prévoit un régime de droits acquis pour les installations existantes<sup>190</sup>, pour les activités figurant dans la nomenclature « eau », que l'autorité administrative peut imposer à tout moment des prescriptions particulières nécessaires pour préserver les intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du même code<sup>191</sup>. Et le législateur va plus loin en précisant que « *l'autorisation peut être abrogée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de polices [...] dans l'intérêt de la salubrité publique [...] ; pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique [...] ; en cas de menace majeure pour le milieu aquatique ; [et] dès lors que le fonctionnement des ouvrages ou des installations ne permet pas la préservation des espèces migratrices vivant alternativement en eau douce et en eau salée* »<sup>192</sup>.

**466. La directive relative aux émissions industrielles : une trame générale pour les polices de prévention des pollutions et nuisances ?** En droit de l'Union européenne, la directive 2010/75/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 *relative aux émissions industrielles* va bien plus loin que le droit français en systématisant le concept de « meilleurs techniques disponibles » (MTD) pour en faire un principe général applicable à l'exploitant. Définies comme « *le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer la base des valeurs limites d'émission et d'autres conditions d'autorisation visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble* »<sup>193</sup>, les MTD conditionnent l'autorisation d'exploiter délivrée par l'État<sup>194</sup> et celui-ci « *veillent à ce que les prescriptions générales contraignantes soient actualisées afin de tenir compte de l'évolution des meilleures techniques disponibles* »<sup>195</sup>. Il en découle inéluctablement une obligation de réexamen et d'actualisation des conditions d'autorisations d'exploiter par l'autorité titulaire du pouvoir de police<sup>196</sup>.

---

<sup>188</sup> L. 511-1 du code de l'environnement.

<sup>189</sup> CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n°266564.

<sup>190</sup> Article L. 214-6 du code de l'environnement.

<sup>191</sup> L. 214-3 du code de l'environnement.

<sup>192</sup> L. 214-4 du code de l'environnement.

<sup>193</sup> Article 3, point 10 de la directive.

<sup>194</sup> Article 14 de la directive.

<sup>195</sup> Article 17 point 3 de la directive.

<sup>196</sup> Article 21 de la directive.

**467. La résonnance particulière du principe d'adéquation de la mesure de police aux faits en droit de l'environnement.** Si c'est le propre d'une mesure de police d'être en adéquation avec les faits et la finalité poursuivie<sup>197</sup> et d'évoluer en fonction des circonstances de fait et de droit<sup>198</sup>, les polices de l'environnement doivent être en adéquation avec les faits environnementaux — les meilleurs techniques disponibles — pour assurer un niveau élevé de protection de l'environnement. Ainsi, les polices ICPE et eaux assurent la protection de l'intérêt environnemental en permettant de nouvelles prescriptions à l'encontre des exploitants lorsque les intérêts défendus par ces réglementations ne sont pas suffisamment protégés. La directive *relative aux émissions industrielles* généralise ce principe d'adaptation de la règle de police face aux MTD. Notons que l'adaptation face au réel écologique s'observe dans d'autres réglementations que celles relatives à la prévention des pollutions et nuisances. Aux meilleures techniques disponibles applicables pour réduire les pollutions et les nuisances se substituent les meilleures connaissances scientifiques applicables pour protéger les espèces. En fonctionnant avec le système des listes valables pour une durée déterminée, le droit des espèces s'adapte à la réalité écologique. Le classement en espèce nuisible prévu par l'article R. 427-6 du code de l'environnement tout comme la fixation des dates de chasse sont à cet égard un bon exemple d'adaptation de la règle de police aux faits écologiques.

**468. Une adaptation finalisée au réel écologique : la protection de l'environnement.** Droit finaliste, le droit de l'environnement « *s'ordonne sur des valeurs à atteindre pour être plus persuasif* »<sup>199</sup>. Pour reprendre les propos du professeur KISS : « *à partir du moment où la filiation entre la protection de l'environnement reconnue comme intérêt général et les mesures qui sont prises pour la mettre en œuvre est nettement établie, le caractère fonctionnel des règles devient évident. Celles-ci doivent correspondre avant tout à leur objectif : la protection de l'environnement* »<sup>200</sup>. Droit engagé pour la protection de l'environnement, il se concrétise par une adaptation régulière des politiques publiques environnementales aux évolutions scientifiques et technologiques. L'émergence en doctrine<sup>201</sup>

<sup>197</sup> CE, 19 mai 1933, *Benjamin* : *Rec CE*, p. 541, GAJA, 20<sup>e</sup> éd, n°43.

<sup>198</sup> CE, 10 janvier 1930, *Despujol* : *Rec CE*, p. 30, GAJA, 20<sup>e</sup> éd, n°40.

<sup>199</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°14, p. 8.

<sup>200</sup> A. KISS, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », in A. KISS (ss-dir), *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, coll. « Environnement », 1989, p. 369.

<sup>201</sup> M. PRIEUR, « De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de « non-regression » en droit de l'environnement », *RRDM*, 2010, n°2, p. 9.

puis dans les textes<sup>202</sup> du principe de non-régression en est le point d'orgue<sup>203</sup>. « *Adaptation évolutive en spirale ascendante* »<sup>204</sup>, il interroge sur la suppression des services publics environnementaux.

## **B. LA PROBLÉMATIQUE « ADAPTATION-SUPPRESSION » DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX**

**469. Le principe de non-régression : obstacle théorique à la suppression des services publics environnementaux ?** La non-régression recouvre principalement deux aspects : la régression normative par abrogation ou modification dans un sens négatif à la protection de l'environnement du droit existant et la faible effectivité du droit existant notamment par passivité des autorités administratives<sup>205</sup>. L'article 2 de la loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* en donne une définition qui implique les deux aspects : « *Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante* ». Et le Conseil Constitutionnel a précisé que ces dispositions énoncent « *un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement* » qui s'impose au pouvoir réglementaire et n'est donc pas dépourvu de portée normative<sup>206</sup>.

En droit des services publics, les deux hypothèses de régression peuvent s'observer. L'hypothèse de régression des normes d'une part, car il revient en premier lieu au législateur puis au pouvoir réglementaire de créer les services publics environnementaux et, ce que le

---

<sup>202</sup> Est à cet égard intéressant l'insertion de ce principe dans la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* à l'article 2 qui dispose que « *Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

<sup>203</sup> M. PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » » in M. PRIEUR, G. SOZZO (ss-dir), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012, p. 43. L'auteur précise qu'« *il ne s'agit pas de geler les situations acquises puisque le principe reste de toujours progresser. C'est pourquoi les progrès continus du droit de l'environnement liés aux progrès continus de la science et aux progrès technologiques font que les seuils de non régression sont en perpétuelle mutation du fait des réformes successives du droit de l'environnement qui intègrent les nouvelles exigences technologiques plus protectrices de l'environnement* ».

<sup>204</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014 n°64, p. 32.

<sup>205</sup> Sur les conditions d'effectivité de la norme en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme, cf. J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Université Limoges, 2012, 755. P.

<sup>206</sup> Cons. Cons. 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n°2016-737 DC, consid. 10.

législateur a fait d'une main, il peut le défaire de l'autre. L'hypothèse de régression par l'inaction d'autre part, car il revient ensuite à l'administration d'assurer ou d'assumer les activités d'intérêt environnemental. L'adaptation-suppression porte néanmoins sur les services publics existants si bien qu'elle ne se confronte au principe de non-régression que dans la seconde hypothèse. Il ne s'agit pas forcément d'inaction administrative, mais à tout le moins de non-respect des objectifs fixés en matière de protection de l'environnement dont les causes peuvent être multiples : objectifs trop ambitieux, faiblesse des moyens matériels et humains, prévalence des intérêts économiques...etc. La question se pose de savoir si le principe de non-régression devrait rendre inenvisageable l'adaptation-suppression d'activités d'intérêt environnemental ?

En effet, la loi de la mutabilité des services publics s'est illustrée pour préciser que l'utilisateur n'a pas de droit au maintien des services publics<sup>207</sup>. La disparition de l'intérêt général entraîne celle du service public. Et il revient à l'autorité compétente de juger de l'utilité du maintien du service public par rapport à l'intérêt général poursuivi. Or, la spécificité de l'intérêt environnemental est de reposer sur des situations factuelles mises à jour par la science — le réel écologique — afin de légitimer la correction de l'usage des biens environnementaux. Il peut donc casuistiquement disparaître si la situation factuelle a évolué. Joue à plein la technique du seuil. Fondement scientifique du principe de non-régression devant s'inscrire dans « *une conception mobile de la vérité scientifique* »<sup>208</sup>, le seuil n'implique aucun droit acquis à une réglementation non justifiée factuellement donc scientifiquement. Il ne fait pas pour autant perdre au mécanisme juridique de correction de l'usage des biens environnementaux son existence. Aussi l'évolution très favorable de la mission de protection de l'environnement justifie une attention moins soutenue des personnes publiques au nom du principe de conciliation conduisant par exemple à faire sortir une espèce de la liste des espèces protégées, car sa population a suffisamment augmenté. Le service public demeure mais son champ d'application matériel évolue. Mais à l'inverse l'évolution défavorable d'une mission de protection de l'environnement au regard du réel écologique est un aveu de régression permettant d'envisager la suppression de l'institution d'un régime de protection. Une telle hypothèse est manifestement contraire au principe de non-régression. À l'avenir et dès lors que les services publics sont relatifs à la gestion des biens environnementaux, l'amélioration constante de

---

<sup>207</sup> Cf. notamment, CE, 27 janvier 1961, *Vannier* : *Rec. CE*, p. 60, concl. KAHN, *AJDA* 1961, p. 74, chron. Jur.

<sup>208</sup> É. NAIM-GESBERT, « La science et le principe de non-retour sur l'acquis juridique », in M. PRIEUR, G. SOZZO (ss-dir), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012, p. 130.



l'environnement devient un critère de légalité. Et il n'est pas impossible qu'il y ait synergie entre le principe d'efficacité évoqué régulièrement à l'encontre des services publics<sup>209</sup> et celui de non-régression pour obtenir une rentabilité et une productivité d'ordre écologique qui serait observable lors de l'évaluation des différentes politiques publiques environnementales. Pour l'heure, hélas, l'adaptation-suppression n'est pas un cas d'école.

**470. Une adaptation-suppression possible des services publics environnementaux.** Précisons d'emblée que la disparition de l'intérêt environnemental justifiant telle ou telle mission peut être le fait de « l'évolution naturelle » d'un écosystème. L'exemple donné par le professeur É. NAIM-GESBERT<sup>210</sup> de la réserve naturelle du Lac Luittel — une tourbière dont l'évolution naturelle conduit à une croissance de sa salinité critique impliquant sa disparition et avec elle celle de l'institution — interroge sur la réponse à apporter. Au nom de l'intérêt environnemental doit-on intervenir pour maintenir cet écosystème ou respecter cette évolution « naturelle » et mettre fin au classement de la réserve naturelle ? Raisonner à partir de la notion d'équilibre écologique et des services environnementaux rendus par cet écosystème peut justifier l'intervention physique des hommes pour le sauvegarder. Interrogeant sur l'intervention des pouvoirs publics en matière environnementale, le problème est d'importance. Et si les grandes institutions françaises de protection des écosystèmes — Parc national, réserve naturelle — ne donnent aucune précision sur la réponse à apporter, le droit des sites natura 2000 mentionne cette possible suppression à l'article 9 de la directive n°92/43/CEE en évoquant le déclassement d'une zone spéciale de conservation lorsque l'évolution naturelle du site le justifie. Et la jurisprudence précise à cet égard que les États membres ont, en vertu de l'article 6 §2 de la directive, l'obligation d'agir pour éviter toute évolution naturelle négative d'un site<sup>211</sup>. La problématique est autre lorsque la disparition est provoquée par les activités humaines notamment d'ordre économique ou il y a, à l'évidence, une régression de la protection de l'environnement.

**471. Parc national.** La question s'est posée en jurisprudence de la possibilité de déclasser un Parc national. La réponse fut apportée dans deux arrêts. En premier lieu, la Haute

---

<sup>209</sup> V. DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.

<sup>210</sup> É. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et le droit*, Vub press-Bruylant, 1999, p. 365.

<sup>211</sup> CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff C-06/04, point 34 : « Il est évident que, pour la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, il peut être nécessaire de prendre tant des mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme que des mesures visant à enrayer des évolutions naturelles susceptibles de détériorer l'état de conservation des espèces et des habitats naturels dans les ZSC ».

juridiction administrative a annoncé dans un arrêt du 20 novembre 1981, *Association de protection de la Vallée de l'Ubaye*, « qu'à défaut d'une disposition législative habilitant le Gouvernement à fixer des règles différentes pour la décision qui met fin aux effets du classement, le déclassement total ou partiel d'un parc national doit lui-même être prononcé par décret en Conseil d'État »<sup>212</sup>. En indiquant que s'applique la règle du parallélisme des formes pour déclasser partiellement ou totalement un Parc national, le Conseil d'État reconnaît implicitement sa possible disparition sans exposer toutefois les motifs pouvant la justifier. Pourtant était sollicité le déclassement afin de réaliser une station de ski et certains pouvaient logiquement affirmer qu'« il nous semble de plus inadmissible qu'un simple décret classant un espace en parc national en raison de ses richesses écologiques puisse autoriser provisoirement (mais pourquoi 10 ans et pas 5 ou 15 ?) un déclassement afin de permettre la destruction de ce milieu naturel »<sup>213</sup>. Et le commissaire du gouvernement Bruno GENEVOIS de préciser dans ses conclusions que « dans le cas d'un parc national les intérêts qui se manifestent au moment où le parc est créé sont les mêmes que ceux en cause si on le supprime ou si on le modifie. Ces intérêts ne consistent pas seulement dans la prise en considération de la situation des propriétaires ou des vœux exprimés par les élus locaux. Ce qui est en cause, c'est un équilibre entre l'intérêt général de la protection de la nature, et les sujétions imposées aux particuliers et aux collectivités locales »<sup>214</sup>. Plus explicite, l'arrêt du 29 janvier 1982, *Association les Amis de la Terre*, précise « qu'il ne résulte d'aucun principe, ni d'aucune disposition de la loi n°60708 du 22 juillet 1960, que la délimitation des parcs nationaux présenterait un caractère perpétuel [...] que l'autorité compétente pour créer le parc national est également compétente pour mettre fin au classement lorsque les circonstances ont cessé d'en justifier le maintien »<sup>215</sup>. Cette précision « par trop sibylline »<sup>216</sup> signifie que le déclassement est envisageable si l'intérêt spécial qui a motivé le classement du territoire en parc national a disparu.

**472. Réserve naturelle.** À la différence du droit des parcs nationaux, le droit des réserves naturelles prévoit une procédure de déclassement. Et dans les faits, plusieurs déclassements se sont réalisés<sup>217</sup>. Pourtant l'article L. 332-10 du code de l'environnement se

<sup>212</sup> CE, 20 novembre 1981, *Association de protection de la vallée de l'Ubaye*, RDP 1982, p. 473, Concl. B. GENEVOIS ; *Rev. jur. env.* 1982, p. 189, note F. CONSTANTIN ; *AJDA* 1982, p. 92.

<sup>213</sup> F. CONSTANTIN, « Recours au Mercantour », *Rev. jur. env.* 1982, n°2, p. 192.

<sup>214</sup> RDP 1982, p. 487

<sup>215</sup> CE, 29 janvier 1982, *Association les Amis de la Terre*, req. n°20572, *Rev. jur. env.* 1983, n°2, p. 138.

<sup>216</sup> F. CONSTANTIN, « Recours au Mercantour (Acte II), le juge se dérobe », *Rev. jur. env.* 1983, n°2, p. 140.

<sup>217</sup> Déclassement partiel : décret n° 94-125 du 8 février 1994 (JO 12 février 1994) ; décret du 6 décembre 2000 (JO 12 décembre 2000) ; ou déclassement total (réserve naturelle de Val-d'Isère), décret du 6 décembre 2000 (JO 12 décembre 2000).

contente d'organiser la procédure à adopter tout en restant silencieux sur les motifs permettant de justifier un tel acte. Le juge administratif est venu préciser dans un arrêt du 25 juin 2004, *Association Les Amis de la Bérarde et du Haut Vénéon*, que « l'administration dispose, pour la gestion des réserves naturelles, de pouvoirs étendus afin d'adapter son action à l'évolution des circonstances de fait ; que s'il lui appartient ainsi, le cas échéant, pour un tel motif, de proposer le déclassement d'une réserve dont les prescriptions ne se justifieraient plus, dans les conditions alors fixées à l'article L. 242-10 du code rural, et figurant désormais à l'article L. 332-10 du code de l'environnement, elle n'a l'obligation d'engager une telle procédure que dans le cas où le changement qui s'est produit dans les circonstances de fait et, notamment, dans la configuration des lieux a transformé les caractéristiques du site à un point tel qu'il a eu pour effet de retirer son fondement au classement initial »<sup>218</sup>. Application de la jurisprudence *Despujol* au droit des réserves naturelles, cet arrêt a été confirmé par un arrêt du 19 décembre 2014, *Commune de Saint Leu*, dans lequel le Palais Royal assimile la demande d'abrogation de la Réserve naturelle de La Réunion à une demande de déclassement et considère « que si l'administration peut proposer, le cas échéant, le déclassement d'une réserve dont les prescriptions ne se justifieraient plus, elle n'a l'obligation d'engager une telle procédure que dans le cas où le changement qui s'est produit dans les circonstances de fait a transformé les caractéristiques du site à un point tel qu'il a eu pour effet de retirer son fondement au classement initial »<sup>219</sup>. Cette formule qui « sonne comme un avertissement à destination de tous ceux qui seraient tentés de saisir le préfet d'une demande de déclassement d'une réserve naturelle nationale »<sup>220</sup> montre que le juge administratif apprécie strictement les conditions de déclassement. Il ne peut ou ne doit s'effectuer que lorsqu'il y a eu disparition du réel écologique.

**473. Site natura 2000.** Enfin, dernier exemple se situant dans la même lignée, le droit des sites natura 2000 ne prévoyant une procédure de déclassement d'une zone spéciale de conservation du fait de l'évolution naturelle du site, la question s'est posée en jurisprudence s'il pouvait y avoir déclassement d'un site classé en site d'intérêt communautaire (SIC) lorsque l'intérêt environnemental qui le justifiait avait disparu du fait d'activités humaines. Dans un arrêt du 3 avril 2014, *Cascina Tre Pini Ss c/ Italie*, C-301-12, la Cour répond positivement à la question préjudicielle posée par l'État d'Italie sur le fait de savoir si celui-ci était dans l'obligation de procéder à une demande de déclassement d'un site lorsque l'intérêt général

---

<sup>218</sup> CE, 25 juin 2004, *Association Les amis de la Berarde et du Haut Vénéon*, req. n°208297, *AJDA* 2004, p. 2404, note C. CANS.

<sup>219</sup> CE, 19 décembre 2014, *Commune de Saint Leu*, req. N°381826, *AJDA* 2015, p. 933

<sup>220</sup> A. VAN LANG, « Déclassement d'un territoire classé en réserve naturelle », *AJDA* 2015, p. 933.

justifiant son classement avait disparu. Les conditions permettant celui-ci sont strictes. D'un point de vue procédural, le déclassement s'opère de façon identique au classement selon la règle du parallélisme des formes. Ce déclassement est justifié au regard des restrictions au droit de propriété générées par le classement, le maintien de celles-ci sans intérêt environnemental entraînerait violation de ce droit fondamental. En conséquence, le déclassement ne doit s'effectuer que dans la mesure où l'intérêt général de protection du site a disparu. Ainsi les conclusions de l'avocat général KOKOTT sont explicites : *« des motifs autres que ceux relevant de la protection de l'environnement, en particulier les nécessités économiques, sociales et culturelles ainsi que les particularités régionales et locales, ne peuvent pas être pris en compte dans la sélection des SIC. En conséquence, le déclassement n'est justifié que lorsque le site ne peut plus contribuer à la conservation des habitats naturels visés à l'annexe I de la directive "habitats" ni à celle de la flore et de la faune sauvages visées à l'annexe II de la même directive ou à la constitution du réseau Natura 2000 »*. Il est par ailleurs précisé dans la décision que toute dégradation grave d'un site ne saurait justifier un déclassement, mais exigerait plutôt des mesures renforcées de la part de l'État pour restaurer le site. Le déclassement ne peut donc s'opérer que lorsqu'un site est devenu *« irrémédiablement impropre à assurer la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ou la constitution du réseau Natura 2000, de sorte que ce même site ne puisse définitivement plus contribuer à la réalisation des objectifs de ladite directive »* nonobstant les efforts de l'État pour le préserver.

Contraire au principe de non-régression, l'adaptation-suppression des services publics environnementaux est néanmoins envisagée par le droit. L'exemple d'institutions emblématiques de protection des écosystèmes comme les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites natura 2000 attestent que le caractère finaliste du droit de l'environnement se heurte à une situation préoccupante de dégradation continue de l'environnement. Les conditions permettant la suppression des services publics environnementaux sont toutefois interprétées de façon stricte par les juges. Par ailleurs, les objectifs fixés par les différentes réglementations sectorielles sont autant d'obligations à la charge des personnes publiques confinant dans les faits et en droit l'adaptation-suppression à une portion congrue.

**474. Une adaptation-suppression limitée par le caractère obligatoire de certains services publics environnementaux.** Si on peut affirmer avec le professeur M. PRIEUR qu'il est impensable qu'on supprime des lois anti-pollution, cette vérité issue du principe de non-régression trouve un écho favorable en droit du service public lorsque sont évoqués les services publics dits « obligatoires ». En effet, le caractère obligatoire de certains services publics —

que cette obligatorité résulte de la loi, du droit européen ou de la Constitution — limite le pouvoir de l'administration pour supprimer les activités de services publics. En droit de l'environnement, l'obligatorité de certains services publics garantit un minimum de protection de l'environnement constitutif d'un ordre public écologique. Cette obligatorité tire en premier lieu sa source de la reconnaissance constitutionnelle du droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé constitutionnellement assuré par les autres dispositions de la charte de l'environnement. Conséquemment, on peut déduire de cette reconnaissance que les autorités publiques doivent prendre une part active dans la protection de l'environnement en mettant en œuvre des services publics environnementaux.

Cette obligation est bien présente tant au niveau du droit de l'Union Européenne que du droit français. Les obligations en matière de protection de l'environnement imposées aux États membres par les directives et règlements européens sont légion. En outre, le risque de sanctions financières à l'encontre de la France pour mauvaise transposition des directives en matière environnementale constitue un instrument efficace de mise en œuvre des services publics environnementaux<sup>221</sup>. Sans compter le fait qu'au niveau national, relève de la compétence du législateur la détermination des principes fondamentaux de préservation de l'environnement en vertu de l'article 34 de la Constitution se traduisant notamment par une détermination relativement précise des compétences environnementales accordées aux différentes institutions (cf. *supra* §67).

**475. Lois de continuité et d'adaptation du service public au prisme du réel écologique.** Orientées vers la finalité environnementale, les lois de continuité et de mutabilité des services publics se transforment. À une dimension temporelle de la loi de continuité — la régularité des activités de service public — s'adjoint une dimension spatiale d'ordre écologique — la libre circulation des espèces dans leur aire de répartition. S'élabore un cadastre naturel dont la protection constitue le noyau dur des services publics environnementaux. L'ambition n'est autre que de préserver les fonctions dispensées par les biens environnementaux. S'organise autour de cet objectif une politique de prévention et de lutte contre les pollutions et les nuisances.

L'adaptation constante des services publics de protection de l'environnement doit s'effectuer à l'aune du réel écologique. La protection efficace de l'environnement suppose que

---

<sup>221</sup> SÉNAT, *Rapport d'information sur l'application du droit communautaire de l'environnement présenté par Fabienne Keller*, 12 octobre 2011. Le rapport met l'accent sur les risques de condamnation de la France au regard des objectifs fixés en matière de droit de l'eau et des seuils fixés en droit de l'air.

les réponses apportées par les services publics environnementaux soient en adéquation avec le réel écologique. Cette adaptation constante est organisée par le droit qui met en place des procédés d'évaluation, de mise à jour et de révision des politiques publiques de protection de l'environnement afin de répondre aux objectifs fixés. Ce caractère engagé du droit de l'environnement rend difficilement acceptable l'adaptation-suppression des services publics environnementaux au nom du principe de non-régression.



## CONCLUSION DU CHAPITRE

### 476. Le réel écologique : paradigme des lois du service public environnemental.

Les activités d'intérêt environnemental n'ont de justification qu'à la lumière des faits écologiques révélés par la science (cf. *supra* §311). La science met en exergue la rareté et l'abondance des espèces, la richesse écologique des espaces naturels, la pollution des cours d'eau ou de l'atmosphère, la dangerosité de certaines substances chimiques et de certaines activités... Ce savoir suscite une réaction adaptée des gouvernants qui assurent, conformément à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, la protection, la mise en valeur, la restauration la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages diurnes et nocturnes, de la qualité de l'air, des êtres vivants et la biodiversité dans l'intérêt général. Fondement scientifique de l'action publique environnementale, le réel écologique imprègne inéluctablement les lois du service public.

477. **Continuité et adaptation écologiques : des principes de préservation des services environnementaux.** Le préambule de la charte de l'environnement énonce en son alinéa 5 une vérité légitimatrice de la correction des usages des biens environnementaux par le biais du service public : « *la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* ». Les restrictions à l'usage des biens environnementaux doivent, avec les actions positives de restauration de ces biens, permettre d'assurer l'équilibre écologique. Le lien indissociable entre l'humanité et son milieu naturel, reconnu entre autres par l'alinéa 2 de la charte, offre une perspective plus utilitariste de préservation de l'environnement : le maintien des fonctions écologiques voir des services environnementaux. La reconnaissance par l'article 2 la loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, du fait que l'environnement –patrimoine commun génère « *des services écosystémiques et des valeurs d'usage* » affermit cette approche utilitariste. Par voie de conséquence, la loi de continuité appliquée aux activités d'intérêt environnemental suppose inscription dans la durée — certes — mais aussi dans l'espace desdites activités. Dans l'espace, la loi de continuité des services publics trouve dans le concept de « continuité écologique » une application atypique ayant pour finalité la libre circulation des espèces qui est retranscrite en droit par la constitution d'un cadastre naturel — les trames verte et bleue — autour duquel s'organise la protection de l'environnement entendue *lato sensu*.



Guidées par la vie des écosystèmes, les activités d'intérêt environnemental doivent s'adapter à leurs évolutions pour préserver cet équilibre entre usage des biens environnementaux et préservation. L'adaptation constante des services publics environnementaux amène inéluctablement à prendre en compte l'évolution du réel écologique. Cette prise en compte est organisée par le droit de l'environnement qui institue des mécanismes d'évaluation, de révision et de mise à jour des politiques publiques de l'environnement qui rejaillissent ensuite sur les différentes polices administratives de l'environnement. L'objectif n'est autre qu'atteindre un niveau toujours plus élevé de protection de l'environnement que le principe de non-régression tend à consacrer. Aussi, l'adaptation-suppression des services publics environnementaux du fait de la disparition de l'intérêt environnemental, si elle existe en pratique, est bornée par l'apposition d'obligations constitutionnelles, européennes et législatives de moyens et de résultats en matière de protection de l'environnement à l'encontre des personnes publiques. Continuité et adaptation écologiques rendent effectif le concept de justice environnementale en assurant la pérennité des services environnementaux.

**478. La justice environnementale : renouvellement finaliste de la loi de l'égalité.**

La loi de l'égal accès au service public se résume par la maxime bien connue : « *À situation identique, traitement identique, à situation différente, traitement différent* ». Le réel écologique rend indispensable l'adaptation de la norme aux faits écologiques. Le sur-mesure est le mot d'ordre. Le principe de l'autorisation administrative tout comme l'acte de classement d'un site en sont les manifestations. C'est pourquoi la loi de l'égalité se caractérise par l'institution de situations différentes pour leur appliquer un traitement juridique différent. En somme, une régulation de l'usage des biens environnementaux fonction du réel écologique et de l'impact des activités économiques sur celui-ci. Tout est affaire d'équilibre. L'ambition n'est autre que la consécration d'une justice environnementale ayant pour objectif de faire en sorte que dans le respect des ressources naturelles chacun puisse avoir sa part d'environnement. Son effectivité ne sera garantie que par l'engagement de la responsabilité des personnes publiques. Au bout du chemin, la concrétisation du droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé.

## CHAPITRE II : LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

479. **L'inexistante loi de gratuité des services publics.** La gratuité des services publics a constitué un mythe largement entretenu par la doctrine<sup>1</sup>. HAURIOU précisait que le caractère non lucratif des services publics était un de « *leur trait saillant* »<sup>2</sup>. La justification première de la gratuité est à rechercher dans le caractère d'intérêt général des activités assurées par le service public. L. ROLLAND affirmait d'ailleurs que « *cette affectation exclusive du service public à l'intérêt général, ce rapport si étroit entre le service public et l'intérêt général, explique un phénomène que l'on rencontre dans son organisation et son fonctionnement : le phénomène de la gratuité* »<sup>3</sup>. Et la reconnaissance des services publics industriels et commerciaux ne fut appréciée que comme une exception au principe de gratuité justifiée par le caractère « accidentel » de ceux-ci. En trame de fond, on retrouve l'idée selon laquelle les attributions naturelles de l'État — l'inexistante notion de service public par nature — doivent impérativement être prises en charge par la collectivité. Allant en ce sens, la jurisprudence *Union syndicale des industries aéronautiques* fait une place de choix au mode de rémunération pour l'identification des services publics industriels et commerciaux. Elle traduit *a contrario* l'idée que les services publics administratifs tendent vers la gratuité.

Cette clé de répartition entre les SPIC par principe payants d'une part et les SPA par principe gratuits d'autre part est néanmoins contredite par les faits. Le constat de l'existence de services publics administratifs payants rend inexacte la recherche d'un mode de financement sur le fondement de la distinction SPA/SPIC. De même la distinction au sein des SPA entre ceux qui ont un caractère obligatoire et ceux qui ont un caractère facultatif — les premiers étant par principe « gratuit » — n'empêche pas non plus conviction<sup>4</sup>. On peut finalement conclure avec R. CHAPUS que « *la gratuité n'est pas au nombre des lois des services publics* »<sup>5</sup> et que la

---

<sup>1</sup> C. TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica, 1981, p. 312 et suivantes.

<sup>2</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd, p. 47.

<sup>3</sup> L. ROLLAND, *Cours de droit administratif pour le DES de droit public*, « Les cours de droit », Répétitions écrites et orales, 1937-1938, p. 38.

<sup>4</sup> M. WALINE, « Gratuité ou rémunération des services publics », *RDP* 1951, p. 497.

Pourtant la doctrine continue à analyser le principe de gratuité en distinguant SPA/SPIC et au sein des SPA entre SPA obligatoires et SPA facultatifs : J.-F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. Manuel, 2<sup>e</sup> éd, 2015, n°1146.

<sup>5</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd, 2001, n°793 ; cf. également, C. TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica, 1981, p. 329 et suivantes.

systématisation est en la matière difficile, car la tarification des services publics est en grande partie une question de choix à la discrétion des politiques<sup>6</sup>.

**480. Le mode de financement des services publics : un choix purement discrétionnaire ?** Si la gratuité est un choix politique « *qui est l'expression d'un principe de solidarité dont la définition juridique est l'égalité devant les droits de l'homme* »<sup>7</sup>, il y a des hypothèses où le choix politique bute sur des exigences techniques. Pour qu'un administré soit considéré comme usager, « *il faut [que le service public] ait pour objectif de dispenser des prestations individualisées à un certain nombre de particuliers déterminés* »<sup>8</sup>. À côté de la « *gratuité politique* », il y a donc lieu d'identifier une « *gratuité technique* » qui résulte de l'indétermination des usagers<sup>9</sup>. Cette gratuité technique recoupe la distinction pouvant être faite entre acception volontariste des activités d'intérêt général impliquant que certaines prestations soient assurées à l'ensemble des citoyens et acception utilitariste des activités d'intérêt général impliquant un rapport plus étroit entre l'activité et ses utilisateurs. Plus précisément, derrière cette « *gratuité technique* » se cache une différence de nature entre les prestations de service public fournies. R. BONNARD précisait à cet égard que « *le service public est gratuit s'il fonctionne principalement en vue de l'intérêt général, il est payant et industrialisé s'il fonctionne exclusivement dans l'intérêt des usagers* »<sup>10</sup>. S'inspirant, à la suite des travaux de R. HERTZOG notamment, de la théorie économique distinguant entre les « *biens collectifs purs* » et les « *biens purement privés* », L. BAHOUgne propose une typologie de financement du service public reposant sur une approche utilitariste de l'intérêt général<sup>11</sup>. Il y aurait aux deux extrêmes des « *services collectifs purs* » pour lesquels l'utilisateur ne peut se distinguer du contribuable — les services publics régaliens notamment — et des « *services purement privés* » pour lesquels la prestation est individualisable au point d'évoquer le statut d'utilisateur-consommateur. En somme la possibilité plus ou moins importante d'individualisation de la prestation influencerait le mode de financement du service public<sup>12</sup>. Dès lors, un financement

---

<sup>6</sup> Certains auteurs évoquent à cet égard une véritable compétence financière de l'administration : C. TEITGEN-COLLY, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica, 1981, p. 350 et suivantes.

D'autres affirment que « *la gratuité est affaire de politique ou de gestion administrative sans que celle-ci soit contrainte à cet égard par un principe juridique de gratuité de portée générale* ». P.-M. GAUDEMET, note sous CE, 21 octobre 1988, *Syndicat des transporteurs aériens*, RDP 1989, p. 1464.

<sup>7</sup> R. HERTZOG, *Recherches sur la gratuité et la non gratuité des services publics*, Université de Strasbourg, p. 169.

<sup>8</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *L'utilisateur du service public administratif*, LGDJ, 1974, p. 17.

<sup>9</sup> R. HERTZOG, *Recherches sur la gratuité et la non gratuité des services publics*, Université de Strasbourg, p. 169.

<sup>10</sup> R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd, 1943.

<sup>11</sup> L. BAHOUgne, *Le financement du service public*, LGDJ., coll. « BDP », 2015, p. 197, n°423 et suivants.

<sup>12</sup> R. HERTZOG, « *Le prix du service public* », *AJDA* 1997, p. 55. « *De nombreux services publics, dont la production a un caractère global ou collectif n'ont pas de véritables usagers. Les personnes qui sont la cause ou l'objet de leur activité forment un groupe plus ou moins indifférencié de bénéficiaires, d'administrés ou d'assujettis.*

par l'impôt s'impose pour les besoins collectifs absolus<sup>13</sup> alors que les activités à fort niveau d'individualisation invitent à un financement par redevance. De même l'utilisation privative et anormale de ces « *besoins collectifs absolus* » suppose paiement par l'utilisateur comme en atteste la tendance à la facturation des activités de police lorsque celles-ci ne sont pas assurées dans l'intérêt général mais pour un groupe d'individu déterminé<sup>14</sup>. La réception juridique des thèses économiques des biens collectifs trouve un attrait particulier dès lors qu'on l'applique au financement des services publics environnementaux.

**481. La notion économique de « biens collectifs » appliquée au financement des services publics environnementaux.** « *Patrimoine commun des êtres humains* »<sup>15</sup>, l'environnement est indubitablement à classer au rang des « biens collectifs purs ». Si l'égalité devant le droit de l'homme à un environnement équilibré suppose que tous puissent bénéficier des services environnementaux, l'altération de ce patrimoine commun implique à l'inverse indemnisation de l'ensemble de la communauté. L'article 4 de la charte de l'environnement consacre effectivement ce devoir d'indemnisation en affirmant que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». Parce que l'État est le principal gardien de l'environnement-patrimoine commun, il assure la gestion des biens environnementaux. Il lui revient la tâche d'organiser le système de réparation des dommages qui sont causés à l'environnement par les différents usages privatifs des biens environnementaux. Pour ce faire, il autorise, selon la technique du seuil, certains usages « privatifs » des biens environnementaux aux fins de concilier protection de l'environnement et activités économiques. Entre en jeu les services publics de prévention des pollutions, nuisances et d'exploitation des ressources naturelles. Ces derniers se doivent d'être financés par les utilisateurs-privés des biens environnementaux, car il serait peu acceptable que l'usage privatif des biens environnementaux soit supporté par la collectivité

---

*Les économistes parlent à leur propos de services collectifs, de biens publics ou encore de biens collectifs, pour lesquels le prix est impossible ou en tout cas ne permet pas d'assurer une fonction normale d'inclusion-exclusion par rapport aux services dispensés. Il va de soi que les services qui ont une vocation d'assistance sont par nature gratuits. La jurisprudence a en conséquence élaboré le syllogisme suivant : comme un service collectif n'a pas d'utilisateurs, toute somme d'argent demandée à une personne qui est en relation avec lui ne peut être qu'une imposition, dont la création est réservée au législateur ».*

<sup>13</sup> M. PRELOT, *Cours de doctorat de droit administratif*, 1951-1952, p. 159. L'auteur précise qu'« il existe des besoins collectifs « absolus », pour lesquels une rémunération personnelle ne peut être demandée sur la base d'une prestation fournie [...] il en résulte la nécessité d'abandonner le procédé de financement privé, pour recourir à celui de l'exploitation publique. Il y a alors, dissociation très nette entre le service fourni et le prix payé. Les ressources proviennent, non plus du consommateur lui-même, mais du contribuable ».

<sup>14</sup> É. LANDROS, « La facturation des activités de police administrative de l'État – Variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de police », *JCP A* 2010, 2175.

<sup>15</sup> Alinéa 3 de la charte constitutionnelle de l'environnement.

(section I). À l'inverse, les services rendus par les activités environnementales assurées ou assumées par les personnes publiques — préservation des écosystèmes — constituent des « services collectifs » financés par la collectivité dans son ensemble (section II).

**PLAN DU CHAPITRE I :**

- **Section I :** Le financement des services publics de prévention des pollutions, nuisances et d'exploitation des ressources naturelles par les utilisateurs
- **Section II :** Le financement des services publics de protection des écosystèmes par la collectivité

## SECTION I : LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS, NUISANCES ET D'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES UTILISATEURS

**482. « Excludabilité » et individualisation : fondements techniques de la tarification des services publics environnementaux.** Pour qu'il y ait tarification d'un service public, il faut pouvoir identifier l'usager de la prestation ce qui suppose de rendre la prestation individualisable et « excludable ». *« L'existence d'une prestation divisible suggère la rivalité du bien par le service public [...] elle signifie que la consommation d'une unité de bien par un individu donné diminue d'autant la disponibilité de ce bien pour les autres individus »<sup>16</sup>*. Partant du constat du caractère limité des ressources naturelles, le droit de l'environnement s'oriente de plus en plus vers une approche utilitariste des biens environnementaux dans laquelle des biens communs tels que l'eau et l'air voient certains de leurs usages réglementés. À ces instruments classiques de police administrative se joint une démarche incitative d'ordre financière ayant pour objectif de mettre en œuvre le principe d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Elle se concrétise par la non-gratuité de l'usage de certains biens environnementaux. Cette absence de gratuité suppose une individualisation et une excludabilité de l'usage de biens environnementaux qu'on identifie *via* la reconnaissance d'un principe d'utilisateur-payeur (PUP) (§1). Ce principe est non sans influence sur le financement des services publics de gestion de l'usage « privatif » des biens environnementaux (§2).

### §1. LA RECONNAISSANCE DU PRINCIPE DE L'UTILISATEUR-PAYEUR COMME PRINCIPE D'INDIVIDUALISATION ET D'EXCLUDABILITÉ DE L'USAGE DES BIENS ENVIRONNEMENTAUX

**483.** L'excludabilité et l'individualisation de l'usage des biens environnementaux prennent leur source dans la reconnaissance du principe du pollueur-payeur dont le champ d'application s'est élargi à l'ensemble des utilisateurs des biens environnementaux (A). Les instruments de mise en œuvre de ce principe sont multiples (B).

---

<sup>16</sup> L. BAHOUGNE, *Le financement du service public*, LGDJ., coll. « BDP », 2015, p. 197, n°492.

**A. L'EXCLUDABILITÉ ET L'INDIVIDUALISATION, CRITÈRES INTRINSÈQUES AU PRINCIPE  
D'UTILISATEUR-PAYEUR**

**484. Le principe du pollueur-payeur : un principe d'essence économique aux effets positifs pour l'environnement.** Issu de la recommandation de l'OCDE C(72)128 du 26 mai 1972 *sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, le principe du pollueur-payeur est en premier lieu un principe économique d'imputation des coûts liés à la prévention et à la lutte contre la pollution afin d'éviter toute distorsion dans les échanges commerciaux internationaux. Se situant dans la droite lignée de la théorie des externalités développée par l'économiste anglais PIGOU<sup>17</sup>, le principe du pollueur-payeur a pour objectif principal d'interdire les aides publiques en direction des pollueurs afin que le coût environnemental de leur activité soit pris en compte et reflété dans le prix du bien ou service vendu.

Principe d'efficacité économique qui prévoit l'internalisation des coûts environnementaux résultant d'une activité économique<sup>18</sup>, le principe pollueur-payeur a pour vertu de contribuer « à éclairer les choix économiques, là où la gratuité apparente des biens environnementaux faussait les comparaisons et les règles du jeu »<sup>19</sup>. Les dépenses prises en charge par le pollueur en vue de prévenir et de lutter contre la pollution issue de son activité n'ont eu de cesse de s'élargir au point d'arriver vers une internalisation presque totale des coûts de la pollution résultant de l'activité du pollueur<sup>20</sup> — coûts des mesures administratives, coûts des dommages résiduels, coûts liés aux pollutions accidentelles et coûts liés aux pollutions illicites.

Si le principe est économique, les effets sont positifs pour la protection de l'environnement. Ainsi que le précise la recommandation de l'OCDE de 1972 précitée, il s'agit d'un « *principe qui favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement* »<sup>21</sup> et « *il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent des mesures pour réduire la pollution et réaliser une meilleure allocation des ressources en faisant en sorte que les prix des biens dépendant de la qualité et/ou de la quantité des ressources d'environnement reflètent plus étroitement leur*

---

<sup>17</sup> A. C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, Londres, MacMillan, 2<sup>e</sup> éd, 1924.

<sup>18</sup> Certains auteurs estiment tout de même que le principe pollueur-payeur est distinct du principe d'internalisation des coûts quand bien même les deux ont été par la suite confondus. Cf. E. DE SABRAN PONTEVES, *Les transcriptions juridiques du principe du pollueur-payeur*, PUAM, 2007.

<sup>19</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, coll. « Thémis droit », 3<sup>e</sup> éd, 2011, p. 120.

<sup>20</sup> H. SMETS, « Le principe pollueur payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement ? », *RGDIP* 1993, n°2, p. 339.

<sup>21</sup> §4. de l'annexe de la recommandation C(72) 128.

*rareté relative et que les agents économiques en cause agissent en conséquence* »<sup>22</sup>. Ainsi l'excludabilité et l'individualisation sont les préalables nécessaires à la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur. Le caractère limité des ressources traduit le caractère d'excludabilité de l'usage des biens environnementaux et l'identification du pollueur, son individualisation. Dès lors ce principe est devenu un instrument économique au service d'une politique environnementale<sup>23</sup>. C'est donc naturellement par les voies du droit de l'environnement qu'il s'est transformé en principe juridique.

**485. Un principe relevant du droit de l'environnement**<sup>24</sup>. Au regard de sa vocation principalement économique, le principe du pollueur-payeur apparaît naturellement sous l'égide de la Communauté Économique Européenne. Présent dans le droit communautaire dérivé dès 1975<sup>25</sup>, il est explicitement consacré dans le droit primaire de la communauté en 1987 avec l'Acte Unique Européen qui dispose en son titre VII « Environnement », article 130 R que *« l'action de la communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur »*.

On le trouve aussi dans plusieurs conventions en droit international<sup>26</sup> avant d'être consacré dans la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 qui prévoit en son principe 16 que *« les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement »*.

Il apparaît en droit français avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement* aujourd'hui codifié à l'article L. 110-1, II, 3° du code de l'environnement. C'est le principe *« selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le*

---

<sup>22</sup> §2. de l'annexe de la recommandation C(72) 128.

<sup>23</sup> E. DE SABRAN PONTEVES, « Le principe pollueur-payeur en droit communautaire », *REDE* 2008, n°1, p. 21.

<sup>24</sup> E. DE SABRAN PONTEVES, Les transcriptions juridiques du principe du pollueur-payeur, PUAM, 2007, p. 167 et suivantes.

<sup>25</sup> Particulièrement en droit des déchets ; l'article 11 de la directive 75/442/CEE du 15 juill. 1975 *relative aux déchets* précise que *« conformément au principe du « pollueur-payeur » le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par :*

*- le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise vidée à l'article 8,*  
*- et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets ».*

<sup>26</sup> Cf. par exemple, l'article 3.2 de la convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets.



*pollueur* ». Ses retranscriptions juridiques dans les grands textes du droit de l'environnement en font un principe du droit de l'environnement à la formulation digne d'un slogan : « *qui pollue paye* ». L'objectif est préventif et dissuasif si bien que les coûts imputables au pollueur sont sans cesse élargis<sup>27</sup> au point que le principe se transforme en principe fondateur du droit de la responsabilité environnementale<sup>28</sup>. La formulation retenue par l'article 4 de la charte de l'environnement — « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* » — édulcorant la prévention pour se concentrer sur la réparation va dans le sens de cette extension<sup>29</sup>.

**486. Quel(s) pollueur(s) ?** L'internalisation des coûts environnementaux suppose l'identification préalable du pollueur. Celle-ci est d'autant plus délicate que l'élargissement des coûts pris en compte rend parfois malaisée l'identification du responsable. La problématique des pollutions diffuses l'illustre avec acuité en mettant en avant les difficultés liées à l'imputabilité des coûts de la pollution et ensuite au montant de cette imputabilité. S'il s'agit de faire supporter les coûts de la pollution sur le pollueur aux fins de le responsabiliser, il s'avère que pour des raisons tant d'efficacité économique que de protection de l'environnement, l'application du principe permet de qualifier juridiquement de pollueur l'agent économique qui sera le plus à même d'agir afin de permettre une réduction des pollutions. Entre le fabricant d'un produit, le distributeur, l'utilisateur, l'exploitant d'une activité, le propriétaire d'une installation... les pouvoirs publics doivent adopter une approche globale pour répercuter le coût de la pollution sur l'acteur le plus pertinent. « *Le pollueur agit alors comme le premier payeur ou le garant de l'indemnisation mais non comme le responsable de la pollution* »<sup>30</sup>. Le pollueur est donc celui désigné comme tel par la réglementation.

**487. Pollueur(s) et/ou utilisateur(s) ?** Parce que « *le but est de veiller à ne pas gaspiller les ressources naturelles et de mettre fin à l'utilisation gratuite du milieu comme réceptacle de pollution* »<sup>31</sup>, le principe doit adopter une approche large de la notion de pollueur. Le gaspillage des ressources naturelles n'est pas imputable aux seules activités polluantes, mais

---

<sup>27</sup> A cet égard, H. SMETS évoque deux définitions du principe pollueur-payeur. Une définition au sens stricte dans laquelle le pollueur ne prend en charge que les frais des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution et une définition au sens large incluant en sus les impositions, taxes et redevances liés à l'activité polluante. cf. H. SMETS, « Examen critique du principe pollueur-payeur », in *Les hommes et l'environnement*, Mél. A. KISS, Frison-Roche, 1998, p. 81 et suivantes (p. 79)

<sup>28</sup> O. FUCHS, *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale. Comment appliquer le principe pollueur-payeur ?*, L'Harmattan, 2003, 143.p.

<sup>29</sup> H. SMETS, « Le principe pollueur-payeur dans le rapport de la Commission Coppens », *Rev. jur. env.*, 2003, NS, p. 71.

<sup>30</sup> OCDE, *Le principe pollueur payeur. Analyse et recommandation de l'OCDE*, 1992, OCDE/GD (92)81).

<sup>31</sup> OCDE, *Le principe pollueur payeur. Analyse et recommandation de l'OCDE*, 1992, OCDE/GD (92)81).

s'applique aussi à l'exploitation et au prélèvement des ressources naturelles : bois, eau et espèces par exemple. L'inadaptation de la notion de « pollueur » débouche sur la formulation en doctrine d'un nouveau principe dit de l'utilisateur-payeur<sup>32</sup> qui « *constitue une extension du PPP, qu'il englobe dès lors que l'acquisition ou l'utilisation d'une ressource aboutit à l'émission de polluants* »<sup>33</sup>. Cette extension est propice à alimenter la notion de service public environnemental en autorisant l'assimilation de l'utilisateur à un usager des biens environnementaux dont la gestion relève de la puissance publique. Celle-ci dispose pour ce faire d'une palette d'instruments financiers.

## **B. LES INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE UTILISATEUR-PAYEUR**

La mise en œuvre du principe de l'utilisateur-payeur peut s'effectuer par le biais de trois instruments qui sont en pratique utilisés conjointement : la réglementation (1), les taxes et redevances (2), les marchés environnementaux (3).

### **1. La réglementation : instrument du PUP ?**

Que la réglementation prohibe certains usages ou édicte des normes de procédé, de produit, de qualité ou d'émission, elle participe selon l'OCDE de la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur<sup>34</sup>. L'environnement étant essentiellement affaire de service public de police, considérer que le principe de l'utilisateur-payeur s'applique *via* la réglementation, c'est mettre l'accent sur la dimension préventive du principe tout en occultant la dimension financière. Et au final, c'est entretenir une confusion entre le principe de prévention qui s'applique de façon privilégiée par les différents services publics de police administrative de l'environnement et le principe du pollueur-payeur qui devrait s'interpréter comme impliquant seulement que les coûts nécessaires pour se conformer à la réglementation environnementale soient supportés par le pollueur sans aucun dispositif d'aide de la part des pouvoirs publics<sup>35</sup>. À l'inverse, lorsque la

---

<sup>32</sup> H. SMETS, « Le principe utilisateur-payeur et son utilisation dans la gestion de l'eau », in S. MALJEAN-DUBOIS (ss-dir), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, La Documentation française, CERIC, 2002, p. 105.

<sup>33</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, coll. « Thémis droit », 3<sup>e</sup> éd, 2011, n°155, p. 127.

<sup>34</sup> OCDE, *Le principe pollueur payeur. Analyse et recommandation de l'OCDE*, 1992, OCDE/GD (92)81 : « *le Principe Pollueur-Payeur peut être mis en oeuvre par des moyens divers allant des normes de procédé et de produit, réglementations et interdictions individuelles, aux divers types de redevances de pollution* ». Et par la suite la doctrine : cf. A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, P.U.F., coll. « Thémis droit », 3<sup>e</sup> éd, 2011, n°157, p. 129.

<sup>35</sup> Le principe pollueur-payeur n'interdit pas tout régime d'aide. La mise en oeuvre rapide d'une politique environnementale permet l'octroi d'aides tout comme la mise en œuvre de mesures anti-pollution allant au delà de

réglementation est combinée avec un dispositif de taxes ou redevances, ces dernières constituent assurément un instrument de mise en œuvre du principe de l'utilisateur-payeur.

## **2. Les redevances et taxes, instruments de prédilection du PUP.**

À côté de l'autofinancement par les pollueurs des mesures réglementaires de prévention, réduction et de lutte contre la pollution, l'internalisation des coûts environnementaux peut s'effectuer par une redevance ou une taxe.

**488. La redevance**<sup>36</sup>. L'hypothèse la plus conforme au principe d'utilisateur-payeur est celle où l'internalisation des coûts environnementaux s'effectue par le biais d'un tiers — les pouvoirs publics — qui gère tout ou partie de la prévention, réduction et lutte contre la pollution moyennant financement de la part des pollueurs. Il s'agit alors d'une redevance pour service rendu qui permet aux personnes publiques de répercuter sur le pollueur le coût de leurs missions de prévention, réduction et de lutte contre la pollution. Contrepartie directe et individualisable d'un service, la redevance est définie par la règle de l'équivalence. Ainsi, l'utilisateur paie à hauteur des frais engendrés par son activité. La règle de l'équivalence a toutefois fait l'objet d'un assouplissement par la jurisprudence. L'utilisateur ne doit pas supporter plus que le coût du service rendu<sup>37</sup> mais il peut supporter moins<sup>38</sup>. Cet assouplissement va dans le sens du principe de l'utilisateur-payeur dès lors que l'internalisation des coûts ne saurait excéder ce qui est nécessaire — principe d'efficacité économique — et qu'elle n'est pas obligatoirement totale.

Néanmoins, la notion de « service rendu » telle que balisée par la jurisprudence peut rendre mal aisé l'usage de la redevance à des fins de protection de l'environnement. Dès lors que les missions de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont menées dans l'intérêt environnemental, elles peuvent pousser le juge à occulter l'internalisation des coûts environnementaux que suppose le principe de l'utilisateur-payeur pour considérer qu'il ne s'agit pas d'un service rendu au pollueur. D'une manière générale, plus les mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution seront ambitieuses, plus on est enclin à penser qu'elles se détacheront de l'activité de l'utilisateur et moins le service rendu à celui-ci

---

ce que prévoit la réglementation. Cf. H. SMETS, « Examen critique du principe pollueur-payeur », in *Les hommes et l'environnement*, Mél. A. KISS, Frison-Roche, 1998, p. 86 et suivantes.

<sup>36</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, coll. « Les études », La documentation française, 2002, 103. p.

<sup>37</sup> Cf. par exemple, à propos d'une surfacturation de l'eau pour dégager des ressources destinées au budget général d'une commune, CE, 30 septembre 1996, *Sté Stéphanoise des eaux et ville de Saint-Etienne* : *Rec. CE*, p. 355.

<sup>38</sup> La Haute juridiction administrative va plus loin en affirmant dans certaines décisions que le tarif doit être moindre que le coût du service : CE, 20 janvier 1989, *CCAS de la Rochelle* : *Rec. CE*, p. 8 ; CE, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* : *Rec. CE*, p. 499.

n'est évident. L'exemple de la redevance pour atténuation des nuisances phoniques — taxe additionnelle à la taxe d'atterrissage supportée par les exploitants d'avions pour financer les travaux d'isolation phonique pour les riverains — en atteste. Il s'agit bien pour les pollueurs de financer les travaux afin de corriger les nuisances générées par leur activité. Pourtant le Conseil d'État a considéré que ladite redevance n'était pas la contrepartie d'un service rendu aux exploitants eux-mêmes<sup>39</sup>. Par conséquent, les difficultés juridiques posées par la notion de redevance pour service rendu font de l'outil fiscal, un instrument privilégié par les pouvoirs publics pour la mise en œuvre du PUP.

**489. La taxation.** L'outil fiscal est d'un maniement plus souple que la redevance. Le montant de la taxe est déconnecté de toute idée de « service rendu » et par voie de conséquence le principe d'équivalence ne s'applique pas en la matière. Les sommes que les pouvoirs publics décideront de prélever sur l'utilisateur des ressources naturelles sont déconnectées du coût lié aux mesures de protection de l'environnement. Elles participent néanmoins à donner un signal-prix à l'utilisateur des coûts environnementaux générés par son activité. Ainsi, la taxe est l'un des instruments privilégiés du principe de l'utilisateur-payeur, car elle « *va en effet permettre d'internaliser les externalités (environnementales en l'occurrence) négatives, ou parfois positives, d'ordinaire non prises en compte dans les calculs économiques* »<sup>40</sup>. Son développement est d'une telle importance qu'on évoque aujourd'hui l'existence d'une « fiscalité environnementale » qui se définit par son caractère finaliste : la protection de l'environnement<sup>41</sup>. Cette finalité est réalisée de trois manières : par l'effet dissuasif de la taxation ; par l'effet incitatif de la taxation ou par l'affectation des sommes prélevés aux politiques de protection de l'environnement.

Poursuivant la même finalité, mais s'écartant de l'internalisation des coûts environnementaux, le recours aux marchés environnementaux permet à la puissance publique de traduire la rareté des ressources naturelles en agissant sur la quantité utilisable de ces ressources par le biais de l'instauration de quotas.

---

<sup>39</sup> CE, 13 novembre 1987, *Syndicat national des transporteurs aériens*, req. n°57652, 57653 :

« Dans la mesure où l'atténuation des nuisances phoniques au voisinage d'un aéroport résulte principalement de travaux d'insonorisation des habitations et établissements divers ainsi que du rachat et de l'aménagement d'immeubles en vue de leur affectation à des activités moins sensibles à ces nuisances, la contribution mise à la charge des exploitants d'aéronefs pour financer cette atténuation, perçue par l'exploitant de l'aéroport, n'est la contrepartie d'aucune prestation servie par cet exploitant aux exploitants d'aéronefs ».

<sup>40</sup> S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, coll « Systèmes, 2014, p. 29.

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 28.

### **3. Les marchés environnementaux ou le self-service.**

Si l'interventionnisme des pouvoirs publics est une nécessité pour mettre en œuvre le principe utilisateur-payeur, l'instrument le moins intrusif d'un point de vue économique pour réguler l'usage des biens environnementaux est celui de l'instauration d'un marché environnemental. L'exemple le plus abouti est celui du marché de gaz à effet de serre (GES).

**490. Le marché de GES<sup>42</sup>.** La régulation de la pollution de l'air par le mécanisme de marché suppose que l'autorité publique détermine au préalable le niveau acceptable de pollution en établissant des quotas d'émission, charge pour les pollueurs d'acquérir des quotas supplémentaires sur le marché s'ils augmentent leur niveau de pollution ou de vendre leurs quotas à d'éventuels nouveaux arrivants s'ils ont baissé leur niveau de pollution. Les marchés environnementaux reposent donc en premier lieu sur un mécanisme de police administrative, l'exemple le plus abouti étant celui du marché des gaz à effet de serre (GES)<sup>43</sup>.

À la différence de la taxation, la puissance publique ne fixe pas le prix de la pollution et ne perçoit pas les sommes déboursées par le pollueur pour l'achat d'un quota d'émission de GES. Son rôle est de réguler le marché en veillant à la gestion des quotas — allocation annuelle de quotas *via* un système d'autorisation administrative et surveillance administrative reposant sur un système déclaratif annuel<sup>44</sup>. L'objectif est de contenir les émissions existantes puis à terme de les réduire. Il est donc question d'internaliser les coûts résultant de la pollution de l'air par l'usage du mécanisme de marché en attribuant un prix aux émissions de GES. La philosophie du dispositif est conforme au principe du pollueur-payeur. La problématique de la conformité du marché de GES au principe du pollueur-payeur se pose néanmoins lors de l'instauration dudit marché. En effet, les pouvoirs publics allouent gratuitement des quotas aux industries existantes afin de faciliter l'acceptabilité du dispositif. Non seulement cette allocation peut se faire de façon inéquitable<sup>45</sup>, mais surtout elle peut être perçue comme une subvention publique revenant à la délivrance d'un droit à polluer aux entités concernées<sup>46</sup>. Dès lors que les quotas sont attribués à due proportion des émissions et qu'ils sont par la suite vendus, à un prix fixe

---

<sup>42</sup> J. -C. ROTOULLIÉ, *L'utilisation de la technique de marché en droit de l'environnement. L'exemple du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, Université Paris II, 2015.

<sup>43</sup> *Ibid*, p. 136 et suivantes « la nature juridique de l'unité échangée : l'exemple du quota d'émission de gaz à effet de serre ».

<sup>44</sup> Article L. 229-6 du code de l'environnement.

<sup>45</sup> Cf. CJCE, 16 décembre 2008, *Sté Arcelor Atlantique et Lorraine e. a*, C-127/07. Le juge communautaire examine si le système d'allocation n'est pas contraire au principe d'égalité. C. VIAL, « Affaire Arcelor : la Cour de justice répond au Conseil d'État », *Envir.* 2009, n°3, comm. 25.

<sup>46</sup> M. MOLINER-DUBOST, « Les permis d'émission négociables et le principe pollueur-payeur », *AJDA* 2003, p. 2073.

ou aux enchères, l'arbitrage fait par les pollueurs entre le paiement pour les émissions et l'investissement pour réduction des émissions entre pleinement dans la logique d'internalisation des coûts environnementaux. L'achat à un pollueur de ses quotas rétribue l'effort de dépollution supplémentaire réalisé par ce dernier et participe à une incitation à la protection de l'environnement. Les certificats d'économie d'énergie se sont développés selon un modèle similaire.

En tant que principe d'internalisation des coûts liés à l'usage des biens environnementaux, le principe d'utilisateur-payeur (extension du principe pollueur-payeur), fait supporter sur des individus identifiés les efforts financiers imposés par les pouvoirs publics en faveur de la protection de l'environnement. Il prend des formes diverses en droit positif dont les principales sont la réglementation, les taxes et redevances et les marchés environnementaux. Ces procédés font intervenir des services publics à part entière — service public de police et service public des impôts — et participent au financement des politiques publiques environnementales.

## **§2. L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE L'UTILISATEUR-PAYEUR SUR LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS DE GESTION DE L'USAGE PRIVATIF DES BIENS ENVIRONNEMENTAUX**

**491. Le principe de l'utilisateur-payeur : un principe de financement des dépenses publiques de gestion des biens environnementaux.** Le principe de l'utilisateur-payeur signifie que l'utilisateur paie pour l'usage des biens environnementaux. Il prend à sa charge les effets néfastes de son activité sur l'environnement afin de rétablir l'équilibre écologique. Cette forme de responsabilité environnementale suppose avant tout une réponse passive de la part des autorités publiques : ne pas financer les utilisateurs pour les mesures prises en faveur de la protection de l'environnement. En tant que tel, le principe signifie « absence d'interventionnisme de la part des autorités publiques » et ignore par voie de conséquence le service public. Toutefois, les coûts pris en charge par l'utilisateur se sont élargis pour y inclure le financement des coûts liés aux « mesures administratives ». L'État, gardien de l'environnement-patrimoine commun est donc incité, en vertu du principe de l'utilisateur-payeur, à faire supporter une partie des coûts liés à ses activités environnementales à ceux qui exploitent les ressources naturelles. Un lien peut être établi entre les missions de service public et les sommes versées par les utilisateurs ce qui permet d'envisager ces derniers comme des usagers desdites missions de service public et d'en déduire des conséquences sur le financement de celles-ci.

**492. La taxe : instrument d'application du PUP aux services publics de gestion de l'usage privatif des biens environnementaux.** La fiscalité environnementale est l'instrument économique par excellence d'internalisation des coûts<sup>47</sup>. La finalité environnementale de l'outil fiscal fait que celui-ci se doit de répondre à deux fonctions qui peuvent entrer en contradiction : la fonction budgétaire et la fonction incitative. La fonction budgétaire est la première fonction de l'impôt. Celui-ci sert à couvrir les charges publiques et *« il n'en est pas allé autrement pour la fiscalité de l'environnement. Ses formes les plus anciennes sont destinées à procurer des fonds à des services publics déterminés »*<sup>48</sup>. C'est à partir de cette fonction première que sont pris en charge les coûts liés aux mesures administratives par les utilisateurs<sup>49</sup>. C'est par cette fonction que les utilisateurs des ressources naturelles peuvent être considérés comme des usagers des services publics environnementaux. La fonction incitative de la fiscalité de l'environnement peut entrer en conflit avec sa fonction budgétaire, car l'incitation doit tendre à une utilisation rationnelle des ressources naturelles et par voie de conséquence à une baisse des recettes fiscales sans que cela induise nécessairement une baisse du coût lié au service public<sup>50</sup>. Les deux fonctions peuvent néanmoins se cumuler, car l'incitation à un usage plus rationnel des ressources naturelles peut *in fine* faire baisser mécaniquement les coûts des mesures administratives.

L'efficacité du principe d'utilisateur-payeur comme principe de financement des services publics de gestion de l'usage des biens environnementaux appliqué par l'instrument fiscal atteint de sérieuses limites lorsqu'on le confronte au principe de non-affectation des recettes

---

<sup>47</sup> Cf. notamment C. VIESSANT, « L'utilisation de la fiscalité environnementale par l'Union européenne », *RFFP* 2011, n°113, p. 161. Il s'agit selon certains auteurs d'un instrument supérieur aux autres, la taxe étant par exemple d'une plus grande efficacité économique que les normes : M. CHIROLEU-ASSOULINE, « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », *RFFP* 2011, n°114, p. 17.

Il est considéré comme plus efficace que l'édiction d'une norme.

<sup>48</sup> R. HERTZOG, « Les trois âges de la fiscalité de l'environnement », *Les cahiers du CNFPT*, 1988, p. 137.

<sup>49</sup> Tel est le cas des redevances pour frais de contrôle des ICPE institués par l'article 12 de la loi de finance rectificative du 24 décembre 1971 qui furent par la suite intégrées dans la Taxe Générale sur les activités polluantes. De même dans le cadre du service public d'assainissement non collectif, la collectivité territoriale compétente peut facturer aux habitants concernés, au prix coûtant, le service de contrôle et d'entretien de leurs systèmes d'assainissement non collectif. Cf ; CE, 6 mai 1996, *District de Montreuil-sur-mer*, req. n°161034.

<sup>50</sup> Pour pallier cette contradiction entre fonction budgétaire et fonction incitative, certains auteurs évoquent la théorie du double dividende qui consiste à utiliser les recettes (excédents) d'une taxe fiscale érigée en application du principe du pollueur-payeur à d'autres fins d'ordre social. Cf. notamment L. VAPAILLE, « L'efficacité du principe pollueur-payeur dans le cadre de la fiscalité », in C. CURNIL et C. COLARD-FABREGOULE (ss-dir), *Changements climatiques et défis du droit*, Buyland, 2010, p. 164. Nous sommes toutefois d'avis, avec le professeur A. VAN LANG de considérer que *« ce dernier ne signifie plus que les pouvoirs publics font financer leur politique de préservation ou de gestion de l'environnement par les pollueurs, mais que ceux-ci sont taxables en cette seule qualité, et sans autre justification »*. A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, coll « Thémis droit », 2011, p. 136.

aux dépenses<sup>51</sup>. En effet, l'impôt est le mécanisme solidariste par excellence ; l'impôt est le contraire de la logique d'excludabilité et d'individualisation à la base du principe de l'utilisateur-payeur. La non-affectation des sommes prélevées à l'utilisateur pour financer les mesures administratives engagées dans la gestion de l'usage des biens environnementaux signifie que ces sommes seront réinjectées dans le budget général de l'État. Cette réinjection a pour conséquence de noyer les efforts financiers consentis par les utilisateurs dans la masse des missions de service public assurées par l'État alors que « *l'affectation des écotaxes à des dépenses environnementales présente l'avantage de garantir le financement de celles-ci* »<sup>52</sup>. Non affecté, l'effort financier est déconnecté des missions de service public assurées pour internaliser les coûts environnementaux de l'activité de l'utilisateur. Et pourtant, dans les faits, plusieurs taxes environnementales ne sont pas affectées si bien que le financement par l'utilisateur de certains services publics de protection de l'environnement est indirect. L'exemple le plus frappant est celui de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) (B). Cependant, le principe de non-affectation des sommes est relatif et fait l'objet de nombreuses dérogations non sans poser des questions de légitimité<sup>53</sup>. On observe donc à l'inverse que lorsqu'il y a affectation des sommes des utilisateurs aux dépenses environnementales des autorités publiques, le financement des services publics de protection de l'environnement s'effectue principalement et directement par les utilisateurs<sup>54</sup>. En atteste la tarification en matière d'eau et de déchets (A).

---

<sup>51</sup> S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2014, p. 53.

<sup>52</sup> S. CAUDAL, « L'écofiscalité à l'épreuve des principes financiers et fiscaux », *RFFP* 2005, n°90, p. 32.

Il n'en reste pas moins que certains auteurs affirment que la non affectation des sommes est plus conforme au principe pollueur-payeur. cf. C. LONDON, « Fiscalité écologique : un vent de réforme », *LPA* 1999, n°256, p. 5 : « La perception de l'impôt permet une meilleure application du principe pollueur payeur, car la taxe n'est pas calculée en fonction de la réparation rendue nécessaire par la pollution mais en fonction de l'incitation recherchée. Par ailleurs, le produit peut servir au financement d'autres politiques publiques, par exemple celle de l'emploi en diminuant les charges sociales ».

<sup>53</sup> J.-R. PELLAS, « Les impôts affectés : quelle légitimité ? », *RFFP* 2013, n°123, p. 115.

<sup>54</sup> L'intérêt de l'affectation des sommes est que les sommes sont obligatoirement affectées à un service public même si le service public auquel les sommes sont affectées n'est pas nécessairement un service public de protection de l'environnement. Cf. notamment Cons. Cons., 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finance*, n°2001-448 DC, consid. 10 : « *la loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures qu'à raison des missions de service public confiées à lui, sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions* ».



**A. LE FINANCEMENT DIRECT DES SERVICES PUBLICS DE PROTECTION DE  
L'ENVIRONNEMENT PAR LES UTILISATEURS : LA TARIFICATION EN MATIÈRE D'EAU  
ET DE DÉCHETS**

Les domaines relevant du droit de l'eau (1) et du droit des déchets (2) sont ceux pour lesquels l'application du principe utilisateur-payeur est la plus visible<sup>55</sup>. Cette application guide le mode de financement des services publics relevant de ces deux domaines du droit de l'environnement.

**1. La tarification de l'usage de l'eau**

L'application du principe utilisateur-payeur s'observe lorsqu'on aborde la taxation de l'usage et de la pollution de l'eau (a) et les services publics d'eau et d'assainissement (b). Elle tend à se généraliser à l'ensemble de la politique de l'eau sous l'influence du concept de récupération des coûts des services liés à l'eau développé par la DCE (c).

**a. La taxation de l'usage et de la pollution de l'eau.**

Le législateur n'a pas attendu la consécration du principe pollueur-payeur dans l'édifice normatif pour faire supporter les frais inhérents à l'usage de l'eau sur les utilisateurs. Ainsi en est-il des redevances perçues par les agences de l'eau. Créées par l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964 *relative au régime et à la répartition des eaux* sous l'appellation « agences financières de bassin », ces institutions financent leurs actions par le biais de redevances qu'elles perçoivent sur les personnes publiques ou privées « *dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt* »<sup>56</sup>. Un décret du 14 septembre 1966 relatif aux agences financières de bassin est venu préciser en son article 17 que « *le montant total des redevances à percevoir susceptibles d'être mises en recouvrement par l'agence [...] est fixé en fonction des dépenses de toutes natures devant incomber à l'agence, dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention approuvé par le premier ministre* » et en son article 18 que les redevances sont réclamées lorsque les personnes publiques ou privées « *contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau [...] effectuent des prélèvements sur la ressource en*

---

<sup>55</sup> Cela ne signifie pas qu'ils sont les seuls. On songe naturellement aux redevances cynégétiques qui abondent les budgets des différents organismes en la matière.cf. L. 421- 3 du code de l'environnement.

<sup>56</sup> Article 14 alinéa 5 de la loi du 16 décembre 1964.

*eau [...] modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin ».* Dès sa création, le régime de ces redevances est complexe et a donné lieu à des éclaircissements jurisprudentiels<sup>57</sup>.

La Haute juridiction administrative est venue affirmer dans un arrêt du 21 novembre 1973 que les redevances ne sont pas des redevances pour service rendu, mais « *des ressources d'une nature spécifique, adaptée au caractère particulier des opérations envisagées en raison de leur ampleur ainsi que de l'équilibre à atteindre pour répondre aux exigences d'une distribution satisfaisante en qualité et en quantité, tout en assurant aux utilisateurs une répartition équitable des charges qui en résultent* »<sup>58</sup>. Par la suite, le Conseil Constitutionnel a considéré que ces redevances ne constituaient ni des taxes parafiscales ni des rémunérations pour service rendu, mais des impositions de toute nature relevant de la compétence du législateur<sup>59</sup>. Ce caractère *sui generis* des redevances traduit les difficultés d'application du principe utilisateur-payeur lorsqu'on le confronte aux instruments fiscaux — principe d'internalisation des coûts se situant à mi-chemin entre la notion de service rendu et la taxe — car le pollueur paie sans qu'il y ait service rendu ou que le montant soit à la hauteur du service effectué.

Il existe aujourd'hui 7 catégories de redevance : les redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique<sup>60</sup>. « *Instrument incitatif servant à une redistribution des fonds perçus* »<sup>61</sup>, les redevances permettent le financement des actions des agences de l'eau et certaines abondent une partie du budget de l'ONEMA<sup>62</sup>.

### **b. Le mode de financement des services publics d'eau et d'assainissement**

Combinant la règle prévue à l'article 352 alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'administration communale selon laquelle « *les budgets des services municipaux à caractère industriel et commercial doivent s'équilibrer en recette et en dépenses* » et l'article 75-I de la loi de finances du 29 novembre 1965 selon lequel « *les réseaux d'assainissement et les installations d'épuration publics sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* », le Conseil d'État a considéré que le budget des services communaux d'assainissement collectif

<sup>57</sup> B. POUJADE, « Les redevances des agences financières de bassin : bilan d'une évolution jurisprudentielle », *LPA* 27 mai 1987, n°63.

<sup>58</sup> CE, 21 novembre 1973, *Sté des Papeteries de Gascogne*, req. n°83046, CJEG, 1974, p. 54, concl. BRAIBANT ; *AJDA* 1974, p. 489, note F. MODERNE.

<sup>59</sup> Cons. Cons., 23 juin 1982, n°82-124 L, Consid. 2.

<sup>60</sup> S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, coll. « Systèmes », LGDJ., 2015, p. 125.

<sup>61</sup> M. PRIEUR (ss-dir), *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Précis », 7<sup>e</sup> éd, 2016, n°190, p. 200.

<sup>62</sup> Article L. 213-5 du code de l'environnement.

doit s'équilibrer en recettes et en dépenses à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1968<sup>63</sup>. Il a ensuite jugé que le régime de la redevance d'assainissement due par les usagers du service public doit être assis sur le volume d'eau prélevé par l'utilisateur sur le réseau public de distribution ou sur toute autre source<sup>64</sup>. Puis il a affirmé que même en l'absence de dispositions législatives, la redevance est une redevance pour service rendu qui peut être composée d'une part fixe et d'une part variable à condition que le calcul de celle-ci permette de garantir la proportionnalité avec le coût du service rendu<sup>65</sup>. Les principes de l'équilibre financier et de l'équivalence propres aux services publics industriels et commerciaux — dont celui de l'assainissement collectif — poursuivent les mêmes desseins que le principe pollueur-payeur — faire supporter le coût sur l'utilisateur à raison de l'utilisation dudit service — même si la Haute juridiction a considéré que le principe du pollueur-payeur n'avait eu ni pour objet ni pour effet de modifier le régime applicable aux redevances d'assainissement<sup>66</sup>. À l'inverse, l'imputabilité du coût du service public de gestion des eaux pluviales urbaines à un utilisateur étant difficilement réalisable, celui-ci est qualifié de service public administratif distinct de celui de l'assainissement collectif<sup>67</sup>.

Sans qu'aucune règle ne s'imposât aux communes, le service public de distribution d'eau a été qualifié très tôt par le juge administratif de SPIC<sup>68</sup>. Il s'agit selon la jurisprudence du Tribunal des Conflits d'un service public qui est « *en principe de par son objet un service public industriel et commercial même si s'agissant de son organisation et de son fonctionnement, ce service est géré en régie par une commune, sans disposer d'un budget annexe et si le prix facturé à l'utilisateur ne couvre que partiellement le coût du service* »<sup>69</sup>. Du point de vue financier, la loi du 30 décembre 2006 (article 54-I-9°) a aligné le régime du service public d'eau potable sur celui de l'assainissement en affirmant que le service public d'eau potable est géré financièrement comme un SPIC ce qui implique le respect du principe de l'équilibre financier.

---

<sup>63</sup> CE, 4 juin 1975, *Sieur X...Antoine c/ Commune de Dallet*, req. n°91100

<sup>64</sup> CE, 23 novembre 1992, *Syndicat d'assainissement de la Haute Vallée d'Aure*, req. n°76939, *RFDA* 1994, p. 172, concl. O. FOUQUET.

<sup>65</sup> CE, 9 juillet 2003, *Union fédérale des consommateurs « Que choisir »*, req. n°220803, *AJDA* 2003, p. 2111. Il convient toutefois de distinguer cette redevance de la redevance-pénalité prévue par l'article 75-III de la loi du 29 novembre 1965 qui frappe ceux qui refusent ou négligent de se raccorder au réseau d'assainissement et qui est considérée comme une taxe fiscale. Cons. Cons. 23 décembre 1983, *Loi relative au prix de l'eau en 1984*, n°83-166, consid. 7.

<sup>66</sup> CE, 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys*, req. n°249995, *Dr. Adm.* 2003, n°208, note M. LOMBARD ; *RFDA* 2004, p. 299, note B. FAURE, p. 299.

<sup>67</sup> CAA Nantes, 5 février 2008, *Ville de Laval*, req. n°07NA00182. La gestion des eaux pluviales est distincte de celle des eaux usées. Le législateur a précisé le contenu dudit service et l'a explicitement qualifié de service public administratif de gestion des eaux pluviales. Cf. article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>68</sup> CE, 6 mai 1931, *Tondut* : *Rec. CE*, p. 577 ; S. 1931. 3. 81, note P. L.

<sup>69</sup> TC, 21 mars 2005, *Mme Alberti-Scott c/ Commune de Tournefort*, req. n°3413, *RFDA* 2006, p. 119, obs. J.-F. LACHAUME.

Aussi le juge administratif vérifie que le prix de l'eau qui figure sur la facture des abonnés ne comporte pas de charges étrangères au service<sup>70</sup>. La collectivité publique dont relève le service d'eau et d'assainissement dispose néanmoins d'une marge d'appréciation dans l'établissement du tarif de ce dernier. Est jugée légale l'institution d'un tarif dégressif ou progressif en fonction des tranches de consommation<sup>71</sup>. Les services publics d'eau et d'assainissement appliquent le principe de l'utilisateur-payeur *via* la règle de l'équilibre financier.

**c. Le concept de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau**

La directive-cadre sur l'eau note en son point 38 du préambule l'importance de l'utilisation des instruments économiques par les États membres dans le domaine de l'eau pour préciser qu' « *il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur- payeur* ». L'article 2 de ladite directive définit « *les services liés à l'utilisation de l'eau* » comme « *tous les services qui couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque : le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine ; les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface* ». *De facto*, la définition des « *services liés à l'utilisation de l'eau* » recoupe une partie du champ d'application matériel des redevances liées à l'usage et la pollution de l'eau et les services publics d'eau et d'assainissement. L'article 9 indique qu'en vertu du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, les États membres doivent veiller, d'ici 2010, à ce que d'une part « *la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive* » et d'autre part à ce que « *les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur-payeur* ».

Dans un arrêt du 11 septembre 2014, *Commission européenne c/ Allemagne et al*, la Cour de Justice de l'Union Européenne donne son interprétation de la notion de « *services liés à*

---

<sup>70</sup> CE, 5 novembre 2003, *Association des consommateurs de La Fontaulière*, req. n°226671.

<sup>71</sup> CE, 25 juin 2003, *Commune des Contamines-Montjoie*, req. n°237305.

*l'utilisation de l'eau »<sup>72</sup>. Au centre du litige, il convenait de savoir « si le législateur de l'Union a entendu soumettre au principe de la récupération des coûts, comme le soutient en substance la Commission, tout service se rapportant à chacune des activités citées à l'article 2, point 38, sous a), de la directive 2000/60, outre celles liées au traitement des eaux usées visées à ce point 38, sous b), ou seulement, ainsi que le soutient la République fédérale d'Allemagne, d'une part, les services liés à l'activité d'approvisionnement en eau en exigeant que soient prises en compte toutes les étapes de cette activité telles qu'elles seraient énumérées audit point 38, sous a), et, d'autre part, ceux qui sont liés à l'activité de traitement des eaux usées visée à ce même point, sous b) »<sup>73</sup>. En précisant que les dispositions de la directive ne définissent pas la notion de « service »<sup>74</sup>, la CJUE précise que la directive « n'impose pas, en tant que telle, une obligation généralisée de tarification de toutes les activités liées à l'utilisation de l'eau ». La Cour indique que l'instrument économique n'est qu'une mesure à combiner avec d'autres pour atteindre l'objectif de bon état écologique et chimique des eaux visé par la directive, l'absence de la tarification de certaines activités ne mettant pas nécessairement en péril celui-ci. Ainsi, une marge de manœuvre est laissée aux États membres pour appliquer le principe de récupération des coûts des services liés à l'eau. Elle va dans le sens du droit interne qui prévoit certaines dérogations et certains aménagements que ce soit pour la taxation de l'usage et de la pollution de l'eau ou pour les services publics de l'eau et de l'assainissement.*

## **2. La tarification de la gestion des déchets**

**493. Droit des déchets et principe utilisateur-payeur.** Avec le droit de l'eau, le droit des déchets fut l'un des domaines de prédilection de l'application du principe pollueur-payeur. La directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 *relative aux déchets* précisait en son article 7 qu'il appartient à tout détenteur de déchets de les remettre à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise d'élimination ou d'en assurer lui-même l'élimination en se conformant à la réglementation, obligation que l'on retrouve en droit français avec l'article 2 de la loi du 15 juillet 1975 *relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux*. Ce principe

---

<sup>72</sup> CJUE, 11 septembre 2014, *Commission c/ République fédérale d'Allemagne*, C 525/12.

<sup>73</sup> §45.

<sup>74</sup> La Commission européenne défendait en premier lieu une définition large de la notion de « service » en se fondant sur la notion de services écosystémiques prévue par la directive 2004/35/CE pour affirmer que « les services en droit de l'environnement ne supposent ni la participation d'un être humain tant que prestataire ou destinataire ni l'existence d'une relation contractuelle qu'ainsi le captage de l'eau pour autoapprovisionnement doit aussi être considéré comme un service lié à l'utilisation de l'eau ». De son côté, l'avocat général considère que la notion de service implique nécessairement un prestataire de service. Cf. Conclusions NIILO JÄÄSKINEN, 22 mai 2014, C- 525-12, §52 et 53.

général de prise en charge de l'élimination des déchets par les détenteurs s'est considérablement étendu avec la création de la responsabilité élargie au producteur (REP) par l'article 8 de la directive 2008/98/CE qui autorise les États membres à prendre « *les mesures nécessaires pour veiller à ce que tout producteur de déchets initial ou autre détenteur de déchets procède lui-même à leur traitement ou qu'il le fasse faire par un négociant, un établissement ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets ou par un collecteur de déchets privé ou public* ».

Cette application du principe « pollueur-payeur » par la réglementation —self-service— est renforcée dans son versant financier par une consécration explicite de l'obligation pour tout détenteur de prendre en charge le coût de l'élimination des déchets. Ainsi, dans son préambule, la directive 75/442 précise que « *la partie des coûts non couverte par la valorisation des déchets doit être supportée conformément au principe dit du "pollueur-payeur"* » et en son article 11 que « *conformément au principe du "pollueur-payeur", le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets* », obligation constamment réaffirmée par les directives ultérieures<sup>75</sup>. Applicable à l'ensemble du droit des déchets, le principe pollueur-payeur impacte inévitablement le service public d'élimination des déchets.

**494. Le principe du libre choix du mode de financement du service public d'élimination des déchets.** Les collectivités qui en ont en charge le service public d'élimination des déchets peuvent le faire financer de trois façons : le budget général, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères<sup>76</sup>. Le mécanisme le plus respectueux du principe utilisateur-payeur est celui de la redevance pour service rendu puisqu'il implique la qualification de SPIC<sup>77</sup> et l'application du principe de l'équilibre financier à la différence du financement par la taxe et/ou par le budget général qui implique la qualification de SPA<sup>78</sup>. En pratique, le financement par le budget général est un choix très peu

---

<sup>75</sup> Cf. l'article 15 de la directive 91/156/CEE ; le point 14 du préambule de la directive 2006/12/CE ainsi que son article 15 ; le point 26 du préambule de la directive 2008/98/CE et son article 14.

<sup>76</sup> CE, 8 janvier 1997, *Sté Verrerie cristallerie d'Arques*, req. n°151795. Il est précisé que l'instauration d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères est facultative. Par conséquent, la suppression du mécanisme de redevance n'implique pas obligation d'instaurer ladite taxe mais autorise le financement par le budget général.

<sup>77</sup> CE, avis contentieux, 10 avril 1992, *SARL Hofmiller*, req. n°132539, *RFDA* 1994, p. 159, Concl. ARRIGHI DE CASANOVA ; TC, 7 octobre 1996, *Mme Breton c/ Commune de Gennes*, req. n°2976.

<sup>78</sup> Avant l'article 14 de la loi de finances pour 1975 créant la possibilité d'instituer une redevance, les juridictions administratives qualifiaient le service public d'élimination des déchets de SPA en raison de son objet de salubrité publique : TC, 27 novembre 1933, *Verbanck* : *Rec. CE*, p. 1248 ; CE, 9 février 1934, *Mabille* : *Rec. CE*, p. 201. On note toutefois une décision en sens contraire du tribunal des conflits : TC, 11 juillet 1933, *Dame Melinette* :

utilisé par les collectivités territoriales qui optent majoritairement pour la taxe (67%) ou la redevance (29%)<sup>79</sup>. Sous l'influence du principe pollueur-payeur, la taxe et la redevance empruntent les chemins de l'incitation<sup>80</sup>.

**495. Le caractère incitatif de la redevance d'enlèvement d'ordures ménagères (REOM).** Instituée par l'article 14 de la loi n°74-1129 du 30 décembre 1974 *portant loi de finances pour 1975*, la redevance est le mode de financement le plus respectueux du principe utilisateur-payeur, car il fait intégralement supporter le coût du service uniquement sur les utilisateurs<sup>81</sup> en fonction de l'importance du service qui leur est rendu. L'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales précise explicitement que la REOM est calculée en fonction du service rendu et le juge administratif censure toute redevance non proportionnelle au service rendu<sup>82</sup>. Dès lors, l'utilisateur peut obtenir une exonération de la redevance à condition de démontrer qu'il n'utilise pas le service et qu'il assure personnellement l'évacuation et l'élimination de ses déchets conformément à la réglementation<sup>83</sup>. La collectivité territoriale dispose néanmoins de marge de manœuvre pour établir une grille tarifaire plus ou moins incitative de la redevance. En effet, le législateur est intervenu d'une part pour inclure une part fixe dans l'établissement de la redevance et d'autre part pour prendre en compte les difficultés techniques tenant aux caractéristiques de l'habitat vertical en autorisant l'établissement d' « *une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la masse de déchets produits exprimée en volume ou en poids* »<sup>84</sup>. Et le Conseil d'État a jugé que « *les collectivités qui perçoivent cette redevance disposent d'une certaine latitude pour en définir les redevables et le calcul de son montant, selon, notamment, le nombre de personnes vivant dans le foyer, le nombre ou le volume de sacs distribués, le poids des déchets embarqués s'ils sont pesés* »<sup>85</sup>. Si la proportionnalité du montant encourage l'utilisateur à moins produire de déchets, le caractère plus ou moins incitatif de la redevance est affaire de choix de la collectivité territoriale. Précisons que l'article 46 d) de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à*

---

*Rec CE*, p. 1237. Il est SPA lorsqu'il est financé pour l'essentiel par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères : CE, 28 juin 1996, *Sarl d'exploitation des établissements Bailly*, req. n°141561 ou par l'impôt : CE, 8 janvier 1997, *Sté Verrerie cristallerie d'Arques*, req. n°151795.

<sup>79</sup> Chiffres 2013 cités in Direction Générale des Collectivités Territoriales, *Les collectivités locales en chiffre 2015*, 25<sup>e</sup> éd, p. 59.

<sup>80</sup> PH. BILLET, « La fiscalité des déchets ménagers : les voies de l'incitation », RFFP, 2011, n°114, p. 115

<sup>81</sup> CE, 24 mai 2006, *Commune de Larnage*, req. n°283070.

<sup>82</sup> CE, 8 juin 1991, *Commune d'Ecaillé*, req. n°77622 ; CE, 25 juin 2003, *Communauté de commune Chartreuse Guiers*, req. 240411.

<sup>83</sup> PH. BILLET, « Redevance d'élimination des ordures ménagères et élimination personnelle des déchets », *Envir*, n°12, 2012, comm. 88.

<sup>84</sup> Article 67 de la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 *de finances rectificative pour 2004*.

<sup>85</sup> CE, 24 mai 2006, *Commune de Larnage*, req. n°283070.

la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement consacre le principe de la tarification incitative en prévoyant que la redevance devra comprendre « *une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le nombre d'enlèvements des déchets* ».

**496. Le caractère incitatif de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).** Créée par la loi du 13 août 1926 dite *niveaux autorisant le département et les communes à établir des taxes*, la TEOM a pour objectif de permettre qu'une partie du coût du service public soit supportée par les contribuables locaux. Elle est sans lien direct avec le service rendu, car elle est conçue comme une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties. En tant que telle, elle n'est pas établie en fonction de la production de déchets, mais elle repose sur le revenu cadastral retenu pour le calcul de la valeur locative de l'habitation<sup>86</sup>. Il est de jurisprudence constante que la taxe est due même pour ceux qui n'utilisent pas le service<sup>87</sup>. Est-elle pour autant totalement déconnectée du service rendu ? On peut répondre par la négative et affirmer que « *dans l'ensemble ce sont les utilisateurs du service qui en supportent la charge* »<sup>88</sup>. Allant en ce sens, le fait que ce service public, bien qu'obligatoire, peut ne pas être assuré dans certains secteurs géographiques particulièrement isolés<sup>89</sup> permettant ainsi aux habitations non desservies d'obtenir une exonération de la taxe<sup>90</sup>. Ou encore la possibilité offerte par l'article 1636 B Undecies du code général des impôts de moduler le montant de la taxe en fonction de l'importance du service rendu par l'établissement de zones de perception de la TEOM sur lesquelles s'appliquent des taux différents. Ou enfin, la possibilité d'instituer

---

<sup>86</sup> Article 1520 à 1526 du code général des impôts. Le dispositif fut amélioré par la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 qui instaure un coefficient de neutralisation destiné à garantir la proportion de taxation correspondant à chaque catégorie de locaux. Cf. PH. BILLET, « La rationalisation de la gestion locale des ordures ménagères », *JCP A* 2016, 2105.

<sup>87</sup> CE, 13 février 1980, *SA Au bon marché*, req. n°10697

<sup>88</sup> R. HERTZOG, « Les trois âges de la fiscalité de l'environnement », *Les cahiers du CNFPT*, 1988, p. 139.

<sup>89</sup> Article L. 2224-15 du code général des collectivités territoriales.

<sup>90</sup> L'article 1521, III, 4° du Code Général des Impôts. « *sauf délibération contraire de l'organe délibérant, les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères sont exonérés de la taxe* ». Le juge administratif a précisé les critères requis pour considérer qu'une habitation n'était pas desservie par le service. Et il interprète plutôt restrictivement les possibilités d'exonération. Pour une copropriété, la distance à retenir est celle qui sépare l'entrée de la copropriété du plus proche point de passage du service. CE, 24 juillet 1981, *M. H. Ausseil*, req. n°20697. Cf. aussi : CE, 30 mars 2007, *M. Jacques A*, req. 276701. Dès lors, la distance de 700 mètres entre la maison d'habitation et le point de ramassage n'est pas à retenir. Une distance de 200 mètres entre l'habitation et le point de ramassage le plus proche ne permet pas de considérer que le service ne serait pas assuré : CE, 24 juillet 1981, *M. H. Ausseil*, req. n°20697. *A contrario*, le dégrevement pour vacances d'immeuble prévu à l'article 1524, I du code général des impôts est difficile à obtenir car il ne peut s'obtenir que si la vacance est indépendante de la volonté de l'intéressé, d'une durée supérieure à 3 mois et qu'elle affecte la totalité de l'immeuble.



une redevance spéciale pour les déchets non ménagers dits déchets assimilés<sup>91</sup> et pour les déchets en provenance des terrains de camping<sup>92</sup>.

On arguera en outre que le calcul de la taxe en fonction du revenu cadastral n'est pas nécessairement contraire au principe pollueur-payeur tel que mentionné dans l'article 15 de la directive n°2006/12. En effet, dans l'arrêt *Futura Immobiliare srl Hotel Futura*, la Cour de justice a considéré que si le principe pollueur-payeur impose de faire supporter le coût du service sur les détenteurs, le caractère collectif de ce service, qui est fourni à un ensemble de détenteurs, implique une application flexible du principe pollueur-payeur<sup>93</sup> laissant une large marge d'appréciation aux États membres pour déterminer les modalités de financement dudit service. Par voie de conséquence, la Cour de justice a considéré que « *recourir à des critères fondés, d'une part, sur la capacité productive des « détenteurs », calculée en fonction de la surface des biens immeubles qu'ils occupent ainsi que de l'affectation de ceux-ci, et/ou, d'autre part, sur la nature des déchets produits, peut permettre de calculer les coûts de l'élimination de ces déchets et de les répartir entre les différents « détenteurs », dans la mesure où ces deux paramètres sont de nature à influencer directement le montant desdits coûts* »<sup>94</sup> validant ainsi le mécanisme français de la TEOM. La réforme de la TEOM s'est opérée par les lois Grenelles. L'article 46 d) de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I) consacre le principe de la tarification incitative en prévoyant que la taxe devra comprendre « *une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le nombre d'enlèvements des déchets* ». La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement précise en son article 195 que les communes et EPCI « *peuvent, à titre expérimental et pendant*

---

<sup>91</sup> Article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales. Elle devait être obligatoirement être mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 1993. Cf. CE, 31 mars 2014, *Ministre du Budget c/ Sté Auchan France*, req. n°368111. L'instauration de la redevance spéciale est obligatoire en l'absence de REOM. Par conséquent, la TEOM n'a pas pour objet de financer des déchets non ménagers quand bien même la redevance spéciale n'aurait pas été instituée. Cf. aussi TC, 12 octobre 2015, *Communauté de communes Vallée du Lot et du vignoble c/ Bernard L*, req. n°4024. Il est par ailleurs précisé que le législateur a entendu imposer aux collectivités de gérer ce service comme un SPIC dont le contentieux relève du juge judiciaire. Un rapport de la cour des comptes de 2011 indiquait que seulement 12% des collectivités territoriales l'avaient mise en place. Cf. Cour des comptes, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, rapport public thématique, septembre 2011, La Documentation française, p. 109. La loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finance rectificative l'a rendu facultative sous réserve de n'avoir institué ni TEOM ni REOM (article 77-II). Cf. PH. BILLET, « La rationalisation de la gestion locale des ordures ménagères », *JCP A*, 2016, 2105.

<sup>92</sup> Article L. 2333-77 du code général des collectivités territoriales.

<sup>93</sup> CJCE, 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura c/ Comune de Casoria*, C-254/08, §46 et suivants. Solution éclairée par les conclusions de l'avocat général J. KOKOTT notamment §52 et suivants.

<sup>94</sup> CJCE, 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura c/ Comune de Casoria*, C-254/08, §50.

*une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets »* et la loi de finances pour 2012 a créé la TEOM incitative<sup>95</sup>. Notons que la TEOM, incitative ou non, ne couvre qu'une partie du coût du service public et n'est pas réaffectée à ce dernier mais abonde le budget général. Elle n'en reste pas moins destinée à financer le coût de ce service public. La TGAP apparaît, quant à elle, plus contestable.

## **B. LE FINANCEMENT INDIRECT DES SERVICES PUBLICS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES UTILISATEURS : L'EXEMPLE DE LA TGAP**

**497. Une taxe à compartiments.** La création de la TGAP est le résultat d'une volonté des pouvoirs publics d'utiliser l'instrument fiscal en faveur de la protection de l'environnement<sup>96</sup>. Elle est de fait considérée comme la seule « écotaxe »<sup>97</sup> ou, à tout le moins, comme la principale<sup>98</sup>. L'intérêt de celle-ci, comme sa dénomination le laisse entendre, c'est de regrouper sous un même instrument fiscal un ensemble d'activités polluantes pour les taxer conformément au principe pollueur-payeur. Le Conseil Constitutionnel indique explicitement qu'« *en instituant une taxe générale sur les activités polluantes, le législateur a entendu en*

---

<sup>95</sup> Article 97 I de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2012 *de finances pour 2012* : « *Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale peuvent instituer, dans les conditions prévues au I du II de l'article 1639 A bis, une part incitative de la taxe, assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités prévues aux articles 1521, 1522 et 1636 B undecies* ».

<sup>96</sup> Volonté exprimée notamment dans ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur la fiscalité écologique présenté par N. Bricq*, 23 juin 1998, 175. pp.

<sup>97</sup> CONSEIL DES IMPÔTS, *Fiscalité et environnement*, 2005, 23<sup>e</sup> rapport au Président de La République, p. 51 ; Avis du CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, 2009, p. 32.

<sup>98</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur la fiscalité écologique présenté par M. Diefenbacher et J. Launay*, 23 septembre 2009, p. 26.

Dans le rapport sur la loi de finances pour 2016, il est toutefois relevé que la Taxe intérieure sur les produits de consommation énergétique (TIPCE) est le plus important impôt écologique avec un rendement global estimé à 28,2 milliards pour 2016 et joue un rôle désincitatif majeur en taxant les carburants polluants. Cf. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096) présenté par V. RABAULT*, p. 160. Il est vrai qu'après l'échec de la taxe carbone, le législateur a procédé à l'intégration au sein de la Taxe intérieure sur les consommations d'énergies fossiles (article 32 de la loi n°2013-1278) permettant ainsi la prise en compte de l'impact sur l'effet de serre. Mais l'objectif est principalement un objectif de rendement permettant de doubler le qualificatif « écologique » retenue. D'ailleurs la liste des impôts labelisés écologiques au sein de ce rapport démontre néanmoins une acception trop large de la notion puisqu'y figure à titre d'exemple la taxe de solidarité sur les billets d'avion perçue au profit du fond de solidarité au développement pour contribuer au financement des pays en voie de développement dans le domaine de la santé.

Sur l'ambiguïté du concept « écotaxe », cf. notamment E. CROUY-CHANEL, « Esquisse d'une théorie fiscale de l'écotaxe », *Droit fiscal*, n°9, 2009, p. 207.

*intégrer la charge dans le coût des produits polluants ou des activités polluantes, afin de réduire la consommation des premiers et limiter le développement des seconds*»<sup>99</sup>. Toutefois, sous l'appellation « taxe générale sur les activités polluantes », la loi de finances pour 1999 n'a effectué aucune création d'écotaxe mais s'est contentée de regrouper un ensemble très hétérogène de taxes existantes aux régimes juridiques les plus divers. Il s'agit de l'an I de la TGAP. On y retrouve la taxe parafiscale sur les huiles de base<sup>100</sup>, la taxe parafiscale sur les pollutions atmosphériques<sup>101</sup>, la taxe sur le bruit<sup>102</sup>, la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés<sup>103</sup>, la taxe sur les exploitants d'installations de stockage ou d'élimination des déchets industriels spéciaux<sup>104</sup>.

L'an II de la TGAP s'est concrétisé par l'élargissement du champ d'application de celle-ci. L'article 7 de la loi n°99-1140 du 29 décembre 1999 *de financement de la sécurité sociale pour 2000* et l'article 37-IV de la loi n°2000-1353 du 31 décembre 2000 *de finances rectificative pour 2000* intègrent à la TGAP deux taxes existantes relatives aux ICPE – la taxe unique sur les ICPE et la redevance annuelle d'exploitation — et taxent trois nouveaux produits à l'origine de pollutions — lessives et produits adoucissants pour le linge, granulats et produits phytosanitaires.

L'an III était destiné à l'élargissement de la taxe aux activités polluantes à l'énergie mais le texte fera l'objet d'une censure de la part du Conseil Constitutionnel<sup>105</sup>. Ultérieurement apparaîtra de façon éphémère une taxe sur la distribution des imprimés<sup>106</sup> alors que s'émanciperont du dispositif les taxes « bruit »<sup>107</sup> et « produits phytosanitaires »<sup>108</sup>. Il est

---

<sup>99</sup> Cons. Cons. 18 octobre 2010, *Sté SITA FD et a*, n°2010-57 QPC. Consid. 5.

<sup>100</sup> Décret n°89-649 du 31 août 1989 *portant création d'une taxe parafiscale sur les huiles de base au profit de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets*.

<sup>101</sup> Décret n°95-515 du 3 mars 1995 *instituant une taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique*.

<sup>102</sup> Article 16 de la loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 *relative à la lutte contre le bruit*.

<sup>103</sup> Article 8 de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 *relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*.

<sup>104</sup> Article 61 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*.

<sup>105</sup> S. CAUDAL, « Un nouvel obstacle pour l'écotaxe sur l'énergie. Commentaire de l'extrait de la décision du Conseil Constitutionnel n°2000-441 DC du 28 décembre 2000 concernant l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes à l'énergie », *Rev. jur. env.* 2001, n°2, p. 215.

<sup>106</sup> Taxe instaurée par la loi de finances pour 2003 et censurée par le Conseil Constitutionnel : Cons. Cons. 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, n°2002-464 DC. Remaniée l'année suivante par la loi de finance pour 2004 et censurée partiellement par le Conseil Constitutionnel : Cons. Cons. 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, n°2003-488 DC. Elle fut considérablement élargie par la loi Grenelle II aux éléments d'ameublement, produits chimiques et pneumatiques avant d'être supprimée de la TGAP par l'article 20 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 *de finances pour 2013*.

<sup>107</sup> Article 19 de la loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003 *de finances rectificative pour 2003*. On la trouve à l'article 1609 quater *viscivis* du code général des impôts.

<sup>108</sup> L'article 84 de la loi du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques* a substitué à cette taxe la redevance pour pollutions diffuses.

procédé chaque année à des modifications par petites touches. Pour les principales modifications, notons que la loi de *finances rectificative pour 2013* et la loi de *finances pour 2014* étendent l'assiette de la TGAP sur la pollution atmosphérique à 7 nouvelles substances polluantes — plomb, zinc, chrome, cuivre, nickel, cadmium, vanadium — pour prendre en compte les obligations issues de la directive communautaire n°2088/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 *concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe* et apportent plusieurs modifications au régime de la TGAP sur les déchets<sup>109</sup>. La loi de *finances rectificative pour 2015* et la loi de *finances pour 2016* suppriment la TGAP afférente aux sacs plastiques pour être en adéquation avec la loi de transition énergétique qui interdit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 les ventes ou la mise à disposition gratuite de sacs de caisse à usage unique en matière plastique<sup>110</sup>.

Il s'agit donc d'une « *taxe à tiroirs ou à compartiments* »<sup>111</sup> qui, en tant que telle, fait l'objet d'incessantes modifications et ajustements sans pour autant couvrir l'ensemble des taxes relatives aux activités polluantes. En dépit de ces critiques, la généralité et l'unité de la TGAP ne seraient en rien souhaitables tant la diversité des pollutions suppose une diversité des régimes pour répondre à l'objectif de protection de l'environnement<sup>112</sup>. Les critiques émises à l'encontre des dispositifs doivent plus à la constitution des différents régimes souvent faiblement incitatifs et complexes qu'à leur nombre.

**498. Des régimes faiblement incitatifs et trop complexes.** Le caractère peu incitatif des différentes taxes regroupées sous la dénomination TGAP était déjà souligné avant sa création<sup>113</sup>. La faiblesse du montant des différentes taxes ne permet pas d'influer réellement sur le comportement du pollueur. Et si on veut éviter de donner des droits à polluer, l'efficacité environnementale d'une taxe dépend de l'importance de son taux et de son caractère proportionnel au niveau de pollution émise. Cette critique fut prise en compte puisque la loi de

<sup>109</sup> PH. BILLET, « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement dans la loi de finances rectificative pour 2013 et la loi de finances pour 2014 », *Envir.* 2014, n°4, étude 8.

<sup>110</sup> PH. BILLET, « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement, d'énergie et de transport dans la loi de finances rectificative pour 2015 et la loi de finances pour 2016 », *R.EEI* 2016, n°3, étude 4.

<sup>111</sup> Appellation empruntée in R. HERTZOG, « La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) : un impôt contestable, mal adapté à la lutte contre les GES », in Y. PETIT (ss-dir), *Le protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, P.U.S., 2002, p. 187.

<sup>112</sup> R. HERTZOG, « La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) : un impôt contestable, mal adapté à la lutte contre les GES », in Y. PETIT (ss-dir), *Le protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, P.U.S., 2002, p. 192 et suivantes.

<sup>113</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur la fiscalité écologique présenté par N. Bricq*, 23 juin 1998, p. 45. Le rapport invitait à une modification de la taxe sur les pollutions atmosphériques consistant en une plus grande différenciation des taux en fonction des pollutions émises.

finances pour 1999 a augmenté de manière significative les taux de l'ensemble des taxes, excepté celle sur le bruit. Et depuis, les taux des différentes taxes sont régulièrement modifiés. En l'état actuel, le dispositif reste néanmoins insuffisamment incitatif. Par exemple, la taxe relative aux pollutions atmosphériques comprend bien des taux variant selon la substance concernée et son degré de toxicité, mais il a été souligné par les parlementaires eux-mêmes que les tarifs tiennent compte « *de l'impact économique pour les entreprises assujetties à la TGAP* » et sont par voie de conséquence « *nettement inférieurs aux coûts de dépollution : ils ne permettent pas d'internaliser complètement les externalités négatives, c'est-à-dire de mettre à la charge des entreprises les coûts totaux de ces émissions pour la collectivité* »<sup>114</sup>. De même la TGAP déchets non dangereux (ancienne TGAP déchets ménagers et assimilés) s'est perfectionnée pour inclure une multitude de tarifs qui sont fonction du caractère plus ou moins écologique de l'installation en prenant en compte notamment la valorisation énergétique des déchets<sup>115</sup>. Toutefois et ainsi que le note le rapport du commissariat général au développement durable relatif au bilan 2009-2012 de la TGAP sur les déchets ménagers, « *les multiples réfections accordées ont contribué à atténuer de façon significative le montant effectif de la TGAP et donc le signal prix voulu à l'origine* » et de conclure que « *le niveau actuel de la TGAP DMA en France semble ainsi encore trop faible pour détourner de façon significative les flux de déchets de l'élimination* »<sup>116</sup>. Il n'est dès lors pas étonnant de relever que le Conseil Constitutionnel a validé la tarification réduite pour les installations produisant et valorisant le biogaz, car la différence de traitement est instituée dans l'intérêt environnemental, mais a censuré l'application de tarifs réduits pour des déchets insusceptibles de produire du biogaz, car cette tarification instituait une différence de traitement sans rapport direct avec l'objet de la loi<sup>117</sup>.

Quant à la TGAP déchets dangereux, la faible évolution de ses tarifs depuis l'origine ne milite pas en faveur du caractère incitatif de l'outil tout comme la TGAP ICPE qui dispose de deux tarifs dont « *la différence apparaît très faible et le niveau de taxation insuffisant pour avoir un véritable impact sur la gestion environnementale des établissements* »<sup>118</sup>. À l'inverse,

---

<sup>114</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n°1428 sur le projet de loi de finances pour 2014 présenté par C. Eckert, T. II, p. 491.

<sup>115</sup> En particulier au profit des installations de stockage des déchets non dangereux produisant et valorisant le biogaz car la finalité d'intérêt général poursuivie autorise une telle différence de traitement. cf. Cons. cons. 17 septembre 2015, *Société Gurdebeke SA*, n°2015-482 QPC.

<sup>116</sup> COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, « Gestion des déchets : bilan 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'ADEME, mai 2013, p. 57.

<sup>117</sup> cf. Cons. cons. 17 septembre 2015, *Société Gurdebeke SA*, n°2015-482 QPC.

<sup>118</sup> S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2014, p. 113.

les taux de la TGAP lessives et adoucissants pour le linge se sont nettement différenciés pour la rendre plus efficace<sup>119</sup>. Malgré les progrès résultant des nombreuses modifications des taux de certains compartiments de la TGAP, l'application du principe utilisateur-payeur est dans l'ensemble encore très insuffisante si bien que le coût des services publics environnementaux est supporté principalement par la collectivité. À cela s'ajoutent les méandres de l'affectation des sommes aux missions de services publics censées assurer la prévention et la lutte contre les pollutions et les nuisances générées par les utilisateurs.

**499. Une affectation problématique des sommes.** Avant le regroupement sous la TGAP, la taxe parafiscale sur les huiles de base, la taxe parafiscale sur les pollutions atmosphériques, la taxe sur le bruit, la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés et la taxe sur les exploitants d'installations de stockage ou d'élimination des déchets industriels spéciaux étaient affectées à l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), établissement public industriel et commercial qui exerce des actions dans les domaines relevant de l'air, des déchets, de l'énergie et des nuisances sonores<sup>120</sup>. Et au sein de son budget, les différentes taxes que l'ADEME prélevait étaient affectées à « *des emplois déterminés, strictement cloisonnés selon les origines de chacune* »<sup>121</sup>. La logique du principe utilisateur-payeur était respectée puisque l'utilisateur finançait directement des missions de service public ayant pour objectif de remédier aux pollutions et nuisances qu'il avait occasionnées de par son activité.

Pourtant le dispositif était peu satisfaisant. Au-delà de la critique pouvant être émise sur le choix de l'affectation des sommes au regard des principes financiers, le système de double affectation avait contre lui sa trop grande rigidité. En « *organisation des filières financières étanches les unes par rapport aux autres* »<sup>122</sup>, l'ADEME accumulait des surplus importants de trésorerie. Plutôt que d'assouplir le dispositif lors de la création de la TGAP, le législateur a fait le choix de supprimer leur affectation au budget de l'ADEME pour les réintégrer dans le budget général de l'État. La fin de l'affectation des sommes à l'ADEME constitue une perte de lisibilité pour les pollueurs qui paient pour l'utilisation négative des ressources naturelles sans que ces sommes ne servent directement à lutter contre les pollutions et nuisances engendrées. Dès l'an II de la TGAP, le législateur a décidé de réaffecter les sommes prélevées au titre de la TGAP.

---

<sup>119</sup> S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2014, p. 112.

<sup>120</sup> Article L. 131-3 du code de l'environnement.

<sup>121</sup> R. HERTZOG, « La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP), un revirement dans la fiscalité de l'environnement ? », *Droit et Ville*, n°47, 1999, p. 109.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 110.

Cependant elles ne furent pas affectées à des institutions environnementales mais à des dépenses sociales<sup>123</sup>. Le dispositif s'inspirait très clairement de la théorie économique du double dividende, le premier dividende incitant les pollueurs à agir favorablement sur l'environnement, le second permettant de financer des dépenses autres qu'environnementales. Il s'agit d'un dévoiement du principe utilisateur-payeur rendant la TGAP impropre à sa vocation environnementale.

Dès 2006, il fut décidé de ne plus affecter le montant de la TGAP à des dépenses sociales mais de réaffecter une partie des sommes à l'ADEME. Ce montant est plafonné depuis 2013 à 448,7 millions d'euros, mais le mécanisme est relativement complexe, car il faut distinguer entre certaines composantes de la TGAP intégralement affectées et d'autres pour fraction. Période de crise budgétaire oblige, le budget de l'ADEME est impacté par la loi de finances pour 2016 qui prévoit le prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, ponction qui ne met pas en péril les missions de l'ADEME pour l'année en cours, mais nécessitera une réévaluation de son mode de financement pour le budget de 2017<sup>124</sup>.

Loin d'être une taxe générale, la TGAP de proposer un cadre pour la taxation des activités polluantes. Nonobstant les fluctuations dans l'affectation des sommes, elle est la ressource principale du budget de l'ADEME et est, à ce titre, un outil de financement des activités de service public assurées ou assumées par cet établissement public.

**500. La responsabilisation financière des utilisateurs de l'environnement.** Si le mode de financement des services publics relève en principe du choix discrétionnaire de la personne publique gestionnaire, le financement des services publics de prévention des pollutions, nuisances est orienté par l'existence du principe pollueur-payeur, principe d'internalisation des coûts environnementaux qui, élargi à l'ensemble des utilisateurs des ressources naturelles devient principe utilisateur-payeur. Supposant «excludabilité et individualisation» nécessaire à l'établissement d'un tarif, le principe utilisateur-payeur invite les autorités publiques à gérer financièrement les services publics de protection de l'environnement comme des services publics industriels et commerciaux<sup>125</sup>. L'exemple le plus

---

<sup>123</sup> Affectation au FOREC (fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) créée par la loi n°99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000.

<sup>124</sup> PH. BILLET, « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement, d'énergie et de transport dans la loi de finances rectificative pour 2015 et la loi de finances pour 2016 », *R.EEI* 2016, n°3, étude 4.

<sup>125</sup> Même si la portée du principe pollueur-payeur est relative, il a été jugé, à propos d'une taxe sur les achats de viande dont le produit est destiné à financer le service public de l'équarissage que le fait pour une collectivité d'assurer gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et déchets d'abattoirs est constitutif d'une aide d'État prohibée par le droit de l'Union. CJCE, 20 novembre 2003,

abouti est celui du service public d'eau et d'assainissement. La tarification du service public d'élimination des déchets en prend le chemin en optant pour un régime de la taxe incitative. D'une manière générale la fiscalité de l'environnement se caractérise par un usage important de la technique de l'affectation conformément au principe de l'utilisateur-payeur. Les redevances en matière d'eau et, dans une moindre mesure la TGAP, sont les outils privilégiés de financement des services publics de prévention des pollutions, des nuisances et de l'exploitation des ressources naturelles en abondant le budget d'institutions environnementales.

## **SECTION II : LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS DE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES PAR LA COLLECTIVITÉ**

**501. Le financement solidariste de la protection de l'environnement-patrimoine commun.** Le caractère solidariste de l'environnement-patrimoine commun implique la reconnaissance de devoirs collectifs concrétisés par la création de services publics de protection de l'environnement. Dans son acception négative, la dégradation de l'environnement par certains suppose une réparation réalisée, notamment, par l'intermédiaire de services publics de protection de l'environnement financés *via* les responsables en vertu du principe pollueur-payeur. Dans son acception positive, le caractère solidariste de l'environnement-patrimoine commun implique une démarche active de la communauté pour assurer la préservation et l'amélioration de ce patrimoine. L'effort de tous se matérialise par la mise en œuvre des différentes politiques publiques de protection des écosystèmes : instauration d'un parc national, d'une réserve naturelle...etc. L'individualisation et l'excludabilité au fondement de la tarification des services publics ne sont pas possibles. Dès lors, la solidarité se traduit par le recours à l'impôt pour le financement des services publics de protection des écosystèmes (§1). La solidarité de la communauté va au-delà du financement des services publics de protection des écosystèmes en indemnisant les individus qui supportent de façon excessive les conséquences relatives aux mesures de protection de l'environnement (§2).

---

*GEMO*, C-126/01. Tirant les enseignements de cette jurisprudence, le législateur a ensuite mis en place une taxe d'abattage jugée conforme au principe pollueur-payeur : CE, 23 mars 2005, *Sté Doux*, req. n°269059.



## **§1. LE FINANCEMENT PRINCIPALEMENT PAR L'IMPÔT DES SERVICES PUBLICS DE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES : LA PROTECTION SOLIDAIRE DE L'ENVIRONNEMENT-PATRIMOINE COMMUN**

**502. La nature de l'activité : indice du financement solidariste de la protection des écosystèmes.** Bien que la notion de « service public par nature » créée par le commissaire du gouvernement Matter<sup>126</sup> dans ses conclusions sous l'affaire Bac d'Eloka ne soit apparue qu'épisodiquement en jurisprudence<sup>127</sup>, on ne peut nier que le caractère non lucratif de l'activité de protection des écosystèmes allié à la reconnaissance dans le préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement de la préservation de l'environnement comme « *intérêt fondamental de la nation* » invitent à considérer que les différentes missions de service public de préservation des écosystèmes relèvent naturellement de l'État.

La conséquence logique serait de qualifier ces services publics de services publics administratifs. La distinction faite en droit forestier entre les missions d'exploitation de la forêt dont la nature est industrielle et commerciale et les missions de protection de la forêt et de la faune qui s'y trouve dont la nature est administrative (cf. *supra* §121) est à cet égard riche d'enseignement. Et le caractère non lucratif de ladite activité a une importance toute particulière dans cette qualification. Il traduit le caractère volontariste de l'intérêt général de l'activité ou, pour emprunter l'expression à la théorie économique, le caractère de « *bien collectif pur* » des missions de service public de protection des écosystèmes.

Patrimoine commun de la nation, les biens environnementaux font l'objet d'une protection qui profite à tous et rend indéterminé le statut de l'usager et donc son financement par ce dernier. Quelques exemples jurisprudentiels vont en ce sens. En droit forestier, toujours, la Haute juridiction a ainsi affirmé que la mission de lutte contre les incendies de forêt était exercée non dans le seul intérêt des propriétaires sylviculteurs, mais dans l'intérêt général de la population pour déduire que la contribution imposée aux associations syndicales de propriétaires n'est pas la simple rémunération d'un service rendu à celles-ci et ne saurait être mise à la charge de ladite association par la loi<sup>128</sup>. Certes, et dans un souci d'égalité et de

---

<sup>126</sup> TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain* : Rec CE, p. 91, D. 1921,3,1. CONCL. MATTER. Selon une conception étroite et dépassée du libéralisme, le commissaire du gouvernement affirmait que « *certain services sont de la nature, de l'essence même de l'État ou de l'administration publique [...]* D'autres services, au contraire, sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'État, ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé ».

<sup>127</sup> S. BOUSSARD, « L'éclatement des catégories de service public et la résurgence du « service public par nature » », RFDA 2008, p. 43.

<sup>128</sup> CE, 18 janvier 1985, *Mme X*, req. n°25161, 28076.

responsabilisation, le législateur crée un lien d'individualisation entre certains usages privatifs de l'environnement et les missions de service public environnemental permettant ainsi une tarification desdites activités. Mais dans l'ensemble, les services environnementaux profitant à tous, le financement doit se faire par le biais de l'impôt que ce soit pour les missions de protection des espaces naturels (A) ou des espèces (B).

#### A. LE FINANCEMENT SOLIDARISTE DE LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS.

**503. Le recours privilégié à l'établissement public administratif comme signe de solidarisme financier ?** La formule de l'établissement public administratif est usitée pour la protection des espaces naturels, car sa spécialisation permet une politique du sur-mesure indispensable pour appréhender le réel écologique propre à chaque écosystème. Ainsi, certaines institutions incontournables de la protection des espaces naturels sont des établissements publics administratifs rattachés au ministère de l'Environnement : Parc national, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, agence des aires marines protégées, agence française de la biodiversité.

La nature administrative par détermination de la loi de l'institution laisse présumer de la nature administrative des activités qui lui sont confiées, car, en principe l'EPIC a été créé pour la gestion d'affaires industrielles et commerciales alors que l'EPA a été créé pour la gestion de fonctions administratives. Néanmoins la qualification retenue par le législateur masque parfois une réalité bien différente comme en attestent les jurisprudences qui dévoilent l'existence d'établissements publics à double visage<sup>129</sup> ou à visage inversé<sup>130</sup>. Par conséquent, la variété des missions qui peuvent leur être confiées rend mal aisée la correspondance EPIC/SPIC ; EPA/SPA. En témoignent les différentes missions de SPIC et de SPA prises en charge par l'ONF qui est un EPIC. Il n'en reste pas moins que la qualification d'EPIC à ce dernier n'est pas usurpé car ses missions premières sont la gestion du domaine forestier au sens économique du terme. De faible portée juridique, la précision par le législateur du caractère administratif des établissements publics de gestion des écosystèmes précités — Parc national, conservatoire du littoral et des rivages lacustres, agence des aires marines protégées et agence française de la

---

<sup>129</sup> TC, 12 novembre 1984, *Société Interfrost* : *Rec. CE*, p. 450, *RFDA* 1985, p. 250, concl. GENEVOIS

<sup>130</sup> CE, 24 juin 1968, *Société Distilleries bretonnes et Société d'approvisionnements alimentaires* (2 arrêts) : *Rec. CE*, p. 801, *AJDA* 1969, p. 311, note A DE LAUBADÈRE ; *D.* 1969, p. 116, note J. CHEVALLIER, pour le FORMA qualifié d'Epic par le décret du 29 juillet 1961, supprimé par celui du 29 janvier 1986 ; ou TC 26 octobre 1987, *Centre français du commerce extérieur*, req. n°02488, *JCP* 1988. 21402, note DUFAU, CFCE qualifié d'Epic par le décret du 4 mai 1960.

biodiversité — met en exergue le caractère non lucratif des activités desdits établissements. L'analyse de leurs ressources confirme le financement solidariste de la protection de ces espaces naturels.

**504. Des ressources principalement étatiques.** Le caractère administratif d'un établissement n'est pas en contradiction avec la recherche de financements spécifiques supportés par certains usagers. L'exemple des agences de l'eau et de la mise en place des redevances pour en assurer le fonctionnement est topique. Le principe est d'ailleurs celui de l'autonomie financière des établissements publics et il est évident qu'« *un établissement public est financièrement autonome que s'il a une certaine maîtrise sur la provenance de ses dépenses* »<sup>131</sup>. La qualification « administrative » des établissements publics nationaux ne sous-entend pas financement intégral par le budget général de l'État si bien que le législateur se doit de préciser les catégories de ressources dont peut disposer les différents établissements.

Ainsi l'article L. 331-11 du code de l'environnement précise que les ressources d'un Parc national sont constituées « *notamment par des participations de l'État et, éventuellement, des collectivités publiques et privées et, s'il y a lieu, par des redevances* ». L'article R. 331-40 du même code énumère les différentes catégories de ressource de l'établissement public en faisant figurer en premier lieu « *les subventions de l'État, des collectivités publiques ou d'organismes publics ou privés et les recettes du mécénat* » puis les produits divers (contrats, vente de publications, cessions, revenus des biens meubles et immeubles, dons et legs...).

L'agence des aires marines protégées a des catégories de ressources identiques à celles du Parc national, excepté qu'elle peut avoir des ressources provenant des gestionnaires de ces aires marines à savoir les parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels marins, site natura 2000, conservatoire du littoral et des rivages lacustres. L'article L. 334-2. II du code de l'environnement indique que les ressources de l'agence des aires marines protégées sont constituées par « *des contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances pour service rendu et le produit de taxes* ». L'article R. 334-20 du même code précise les catégories de ressources de l'agence. Y figure en premier lieu, « *les subventions de l'État, des collectivités publiques ou d'organismes publics ou privés et les recettes du mécénat* » puis est listé des produits divers (contrats, vente de publications, cessions, revenus des biens meubles et immeubles, dons et legs...).

---

<sup>131</sup> Conseil d'État, *Les établissements publics nationaux*, coll. « Notes et études documentaires, 1985, p. 74.

L'agence française pour la biodiversité qui opérera la fusion entre aires marines protégées, ONEMA et Parcs nationaux de France aura des ressources qui seront constituées en premier lieu par « *des subventions et contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales et de leurs groupements* » puis par « *des contributions des agences de l'eau* », « *toute subvention publique ou privée* », « *dons et legs* », « *produits des ventes et des prestations qu'elle effectue dans le cadre de ses missions* », « *des redevances pour services rendus* »<sup>132</sup>...

L'ordre choisi ne doit rien au hasard, car dans les faits le financement de ces établissements publics est assuré de façon substantielle par l'État. Ainsi, le rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) de mai 2014 *relatif à l'évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux* précisait qu'en 2013 77 millions d'euros avaient été versés par le MEDDE à l'ensemble des Parcs nationaux au titre de la subvention pour charge de service public ce qui représentait 88,6% des ressources du budget prévisionnel de fonctionnement, le budget d'investissement ne représentant seulement que 4 millions d'euros pour l'ensemble des Parcs nationaux. À l'exception du Parc national de Port-Cros qui dispose d'une ressource fiscale propre et de financement du Mécénat réduisant d'autant l'importance de la participation de l'État (69%) et du Parc national des Calanques financé à 100% par l'État du fait de sa récente création, le rapport indique que le montant des financements de l'État oscille entre 86% pour le Parc National de la Vanoise et 95% pour le Parc National de La Réunion. L'autonomie financière de ces établissements publics nationaux est toute relative.

**505. Le cas particulier du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.** L'article R. 322-38 liste des catégories de ressources relevant du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : « *dotation annuelle de l'État ; subventions, avances, fonds de concours ou participation de l'État, des collectivités territoriales et leurs groupements [...] ; produit des emprunts, revenus nets de ses biens meubles et immeubles ; produit de la vente de ses biens meubles et immeubles ; dons et legs, taxe affectée au budget de l'établissement* ». Le conservatoire a un rôle différent des institutions de gestion des écosystèmes. Il s'agit d'une institution spécialisée dans l'acquisition foncière et la restauration des sites dont la gestion est confiée par convention à 90% aux communes. Entre 50 à 60 millions d'euros annuel, son budget était financé principalement par le budget général de l'État avant d'être abreuvé par une taxe qui lui est affectée — le droit annuel de francisation des navires<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Article L. 131-14 du code de l'environnement.

<sup>133</sup> Article 59 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 *portant loi de finances pour 2006*.

L'affectation de cette taxe au budget du Conservatoire fait supporter sur une partie des utilisateurs du littoral — certains propriétaires de bateaux — le coût de l'acquisition changeant dès lors la logique solidariste propre à la protection des écosystèmes. Plafonné à un montant de 37 millions d'euros par la loi de finances pour 2012, le droit annuel de francisation des navires représentait plus de 60% du budget total en 2013 (59 millions d'euros) alors que les dotations étatiques ne s'élevaient qu'à seulement 500 000 euros<sup>134</sup>.

Ce plafonnement a été revu à la hausse par la loi de finances pour 2016 qui l'a augmenté de 1,5 million d'euros. Néanmoins, les moyens financiers ont peu évolué et stagnent entre 50 et 60 millions d'euros alors que les missions du conservatoire n'ont eu de cesse de s'élargir. Ainsi que le relevait la Cour des comptes, la stratégie très ambitieuse à l'horizon 2050 fixée par l'État en matière d'acquisition foncière ne pourra être réalisée sans une augmentation significative du budget de cette institution<sup>135</sup>.

**506. Les Parcs naturels régionaux.** Les parcs naturels régionaux sont gérés par un syndicat mixte conformément à l'article L. 333-3 du code de l'environnement. Étant une institution régionale regroupant plusieurs collectivités territoriales, il revient aux collectivités territoriales membres de participer financièrement au fonctionnement de l'institution avec en premier lieu l'autorité administrative à l'origine du classement : le Conseil Régional. Ainsi le Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales a adopté son budget primitif 2016 avec en recettes de fonctionnement 1 411 047 euros, dont 995 598 euros provenant de dotations, subventions et participation, dont 540 000 euros des Régions et 270 000 euros des départements ; le Parc Naturel Régional de Brière a adopté son budget primitif 2018 avec en recettes de fonctionnement 1 829 056 euros de total, dont 1 718 256 euros de dotations et participations incluant 617 118 euros de la Région et 575 118 euros du département.

**507. Les réserves naturelles.** Le mode de gestion des réserves naturelles — nationales et régionales — est plus libre que pour les parcs naturels régionaux puisque l'autorité à l'origine du classement peut en confier la gestion à des établissements publics ou des groupements d'intérêt public, des syndicats mixtes, des associations ou des fondations lorsque les missions ou l'objet statutaire principal de ces organismes portent sur la protection du patrimoine naturel. Il peut aussi décider d'en confier la gestion aux propriétaires des terrains

---

<sup>134</sup> SENAT, Avis au nom de la commission culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi de finances pour 2012 adopté par l'Assemblée Nationale, T. III, p. 24.

<sup>135</sup> Cour des comptes, 28 janvier 2013, *Gestion du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, référé n°65737.

classés, à des collectivités territoriales ou à leur groupement<sup>136</sup>. Toutefois le gestionnaire est dépendant financièrement de l'autorité administrative à l'origine du classement et des partenaires publics et privés éventuels. À cet égard, l'article R. 322- précise que le gestionnaire *« établit un rapport annuel d'activité qui rend notamment compte de l'application du plan de gestion et de l'utilisation des crédits qu'il reçoit, ainsi qu'un bilan financier de l'année écoulée et un projet de budget pour l'année suivante »*.

Ainsi et à titre d'exemple, le bilan financier 2014 de la Réserve naturelle Val de Loire gérée par les conservatoires d'espaces naturels de Bourgogne et de la Région Centre précise les différents financeurs des actions de la réserve au rang desquels figurent l'Europe avec le FEDER à hauteur de 51 647 euros et le contrat natura 2000 à hauteur de 26 966 euros et l'État à hauteur de 188 812 euros ; les gestionnaires n'interviennent financièrement qu'à hauteur de 16 904 euros. Les recettes de la réserve naturelle nationale Près Salé d'Arès et de Lège-Cap-Ferret proviennent essentiellement des services de l'État (DREAL 87 767 euros), de l'ONCFS (10 021 euros), et secondairement de La Région aquitaine (8042 euros) et du Conseil Général de la Gironde (8 042 euros) ; celles de la réserve du Marais d'Yves comprennent en 2014 sur un budget total de 192 119 euros, 119 313 euros en subvention de fonctionnement relevant du MEDDE, 46 432 euros en subvention d'exploitation des Agences de l'eau et 20 494 euros en subvention de fonctionnement de la DREAL.

**508. La taxe d'aménagement.** Les principales compétences dévolues aux collectivités territoriales en matière de protection des écosystèmes sont liées à la planification du territoire *via* les documents d'urbanisme (PLU, SCOT, SMVM, SAR) ou au sein de documents spécifiques (SRCE, Plan départemental d'itinéraire de promenade et de randonnées). Elles sont exercées sans moyen financier spécifique et sont donc supportées financièrement par le budget général. Il faut néanmoins relever l'existence d'une compétence spécifique du département en matière de protection des écosystèmes — les espaces naturels sensibles (ENS) — pour laquelle il existe une taxe affectée — la part départementale de la taxe d'aménagement anciennement dénommée taxe ENS. Cette taxe a un champ d'application qui s'est considérablement élargi au fil des réformes : financement partiel ou non, pour son compte ou celui du Conservatoire du littoral, des communes ou EPCI, de l'acquisition, l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non ; de site natura 2000 ; de réserves naturelles ; des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée

---

<sup>136</sup> Article L. 332-8 du code de l'environnement.

ainsi que des chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées qui ne sont pas ouvertes à la circulation générale ; des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques ; des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature sous réserve que l'aménagement ou la gestion envisagés maintiennent ou améliorent la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ; des études et inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de protection et de gestion des ENS destinés à être ouverts au public ; de sites destinés à la préservation de la ressource en eau ; des travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques<sup>137</sup>.

## **B. LE FINANCEMENT SOLIDARISTE DE LA PROTECTION DES ESPÈCES**

**509. La relative gratuité des services publics de police de protection des espèces sauvages.** La caractéristique des services publics de police est qu'ils sont en principe gratuits. Exercée dans l'intérêt général, pour les besoins de la collectivité, l'activité de police constitue l'exemple typique de « service collectif pur » pour lequel il n'existe pas d'usager individualisable. Les dérogations prétoriennes à ce principe sont au nombre de trois : lorsqu'il s'agit d'une prestation particulière qui ne relève pas de la nécessité publique ; lorsque la prestation est réalisée de manière individualisée dans l'intérêt principal d'un bénéficiaire (l'exemple du droit des ICPE et celui des contrôles phytosanitaires pour lesquels l'article 61 de la Loi de finances rectificative pour 2013 prévoit une redevance) ; lorsque la prestation excède les besoins normaux auxquels la collectivité est tenue de pourvoir gratuitement<sup>138</sup>.

En laissant de côté le droit des OGM et celui relatif aux espèces non domestiques détenues par des établissements, on peut ranger les différentes espèces sauvages selon trois statuts juridiques : les espèces nuisibles<sup>139</sup>, les espèces ordinaires et les espèces protégées.

La notion d'espèces nuisibles est le fruit d'un corpus juridique hétérogène dans lequel on peut y inclure les ennemis des végétaux ou produits végétaux<sup>140</sup>, les espèces animales à la fois non domestiques et non indigènes et les espèces végétales à la fois non cultivées et non

---

<sup>137</sup> Article L. 331-3 du code de l'urbanisme.

<sup>138</sup> É. LANDROS, « La facturation des activités de police administrative de l'État. Variation sur le relatif déclin de la gratuité du service public de police », *JCP A* 2010, n°2175.

<sup>139</sup> Appellation abrogée dans le code de l'environnement par l'article 157 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>140</sup> Article L. 411-7 du code de l'environnement relatif à la surveillance biologique du territoire renvoyant aux articles L. 251-3 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

indigènes dont l'introduction est interdite dans le milieu naturel<sup>141</sup> ainsi que les animaux nuisibles <sup>142</sup>. Malgré cette diversité, les différents régimes juridiques ont pour point commun de reposer sur un système de liste au sein de laquelle l'inscription des différentes espèces nuisibles autorise l'autorité administrative à faire usage de certaines prérogatives de puissances publiques pour rétablir l'équilibre écologique ou éviter qu'il ne soit perturbé. Certaines espèces ordinaires sont réglementées par le droit de la chasse et le droit de la pêche qui autorisent aux titulaires du permis de chasse ou des cartes de pêche le prélèvement d'un quota de spécimens. D'autres font l'objet d'un classement en tant qu'espèces protégées impliquant des mesures d'interdiction de toute destruction, dégradation ou altération.

Dans l'ensemble, le droit des espèces repose sur des polices administratives spéciales qui sont appliquées par diverses institutions spécialisées — parcs nationaux, réserves naturelles, ONCFS, ONEMA, Conservatoire du littoral... — ou traditionnelles — État au sein de plusieurs services centraux (ministères) et déconcentrés (préfet, DREAL). Or la gratuité de ces services publics ne signifie pas inévitablement que leur financement soit collectif. L'absence de facturation en bout de chaîne d'un usager identifiable n'empêche en rien sa contribution au budget général de l'institution compétente en matière de police. Examinons.

La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats, activité d'intérêt général à laquelle la chasse participe, implique que la police de la chasse qui relève du préfet ne donne pas lieu à facturation<sup>143</sup>. Toutefois on assiste à une facturation partielle et indirecte des activités de police aux « usagers chasseurs » qui en sont les bénéficiaires directs. En effet, l'ONCFS qui « *participe à la mise en valeur et la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse* » avec ses agents chargés de mission de police qui « *apportent leur concours au préfet en matière d'ordre public et de police administrative, dans leur domaine de compétence* »<sup>144</sup> est financé substantiellement par le produit des redevances cynégétiques. Le droit de la pêche fonctionne de façon similaire ; la carte de pêche permettant le financement des structures associatives et la redevance pour protection du milieu aquatique abonde le budget des agences de l'eau. À l'inverse, l'institution des lieutenants de louveteries en charge notamment des battues administratives en lien avec les pouvoirs de police

---

<sup>141</sup> Article L. 411-3 du code de l'environnement.

<sup>142</sup> Article L. 427-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>143</sup> L'article L. 420-2 du code de l'environnement affirme que « *le gouvernement exerce la surveillance et la police de la chasse dans l'intérêt général* ».

<sup>144</sup> Article L. 421-1 du code de l'environnement.



du maire est une institution associative bénévole<sup>145</sup>. De même le dispositif de lutte contre les organismes nuisibles prévoit l'indemnisation des propriétaires pour la destruction des végétaux infectés<sup>146</sup> moyennant leur cotisation à un mécanisme de solidarité<sup>147</sup>. Enfin, le système de classement lié aux espèces protégées est mis en œuvre par différentes autorités administratives sans que le financement de ces prestations puisse être reporté sur un quelconque usager. Le caractère volontariste des missions de protection de la biodiversité est par ailleurs confirmé lorsqu'on étudie les institutions spécialisées autres que celles qui régulent les espèces ordinaires dans une optique principalement récréative (ONCFS principalement).

**510. Le caractère non lucratif des missions de connaissance, d'expertise et de gestion des espèces.** Si le service public de police est d'une importance capitale pour assurer la protection de la biodiversité, il ne peut être réalisé efficacement sans expertise scientifique préalable et sans institutions de gestion. Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats<sup>148</sup>, plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement des espèces protégées ainsi que des espèces d'insectes pollinisateurs<sup>149</sup>, Stratégie nationale pour la biodiversité et stratégie régionale pour la biodiversité<sup>150</sup> sont autant de documents montrant le caractère nécessairement dynamique des politiques de protection de la biodiversité.

Reconnue au rang d'action d'intérêt général par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, la « connaissance » sur la biodiversité est réalisée notamment par l'inventaire du patrimoine naturel qui relève de la compétence de l'État sous la responsabilité scientifique du Museum National d'Histoire Naturelle<sup>151</sup>. Les conservatoires Botaniques Nationaux, personnes morales de droit public ou privé sans but lucratif, sont agréés par l'État pour exercer des missions de service public incluant leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de cet inventaire ainsi que l'identification et à la conservation des éléments rares et menacés<sup>152</sup>. Leur budget est composé de façon substantielle de subventions de l'État, des collectivités territoriales et de l'Europe.

---

<sup>145</sup> Question écrite n° 14572 de M. J.-P. FOURNIER, JO Sénat, 22/01/15, p. 135 et Réponse du MEDDE JO Sénat, 19/02/15, p. 394.

<sup>146</sup> Article L. 251-9 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>147</sup> Article D. 251-2-3 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>148</sup> Article L. 414-8 du code de l'environnement.

<sup>149</sup> Article L. 414-9 du code de l'environnement.

<sup>150</sup> Article L. 110-3 du code de l'environnement issu de l'article 8 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

<sup>151</sup> Article L. 411-5 du code de l'environnement.

<sup>152</sup> Article L. 414-10 du code de l'environnement.

Autre organisme agréé par l'État et financé principalement par des personnes publiques, les conservatoires régionaux d'espaces naturels effectuent des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional. Les conservatoires régionaux d'espaces naturels contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional<sup>153</sup>.

Enfin, bien que l'analyse soit non exhaustive (on pourrait évoquer entre autres le comité national TVB, l'Observatoire national sur la biodiversité, le conseil scientifique régional du patrimoine naturel...), il convient d'évoquer l'agence française pour la biodiversité. Création « phare » de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, l'agence française pour la biodiversité est un établissement public administratif relevant de l'État qui fusionnera plusieurs institutions existantes — ONEMA, Parcs Nationaux de France, Agence des aires marines protégées. Il est prévu qu'elle contribue « à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité ; au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ; à la gestion équilibrée et durable des eaux ; à la lutte contre la biopiraterie »<sup>154</sup>. Outre les missions d'appui technique, administratif et financier auprès des différents intervenants, elle aura un rôle de « développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et les bases de données déjà existantes dans les institutions productrices de connaissances »<sup>155</sup>.

Le financement des services publics de protection de l'environnement oscille entre solidarisme et responsabilisation des utilisateurs des biens environnementaux. La crise financière de l'État encourage celui-ci à chercher des fonds spécifiques pour le financement des politiques environnementales se caractérisant par la création de taxes affectées dont l'acceptabilité sociale est facilitée par l'identification d'utilisateurs toujours plus nombreux. Ainsi, le principe pollueur-payeur s'élargit aux exploitants des ressources naturelles incluant chasseurs, pêcheurs, propriétaires de bateaux...etc aux fins d'alléger les finances publiques. Il n'en reste pas moins que certaines missions ne peuvent être supportées par des groupes d'individus identifiables mais par la collectivité dans son ensemble. Les écosystèmes d'importance nationale — parc national, réserve naturelle nationale — et les espèces classées en espèces protégées en sont les exemples topiques.

---

<sup>153</sup> Article L. 414-11 du code de l'environnement.

<sup>154</sup> Article L. 131-8 du code de l'environnement.

<sup>155</sup> Article L. 131-9 du code de l'environnement.

## **§2. L'ÉMERGENCE D'UN PRINCIPE DE PROTECTEUR-INDEMNISEUR, LA SOLIDARITÉ AU-DELÀ DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC**

**511. L'indemnisation comme condition d'acceptabilité économique des mesures de protection de l'environnement.** Les politiques publiques de protection de l'environnement portent atteinte au droit de propriété et aux activités économiques (cf. Partie I, Titre II) dans l'intérêt environnemental. La préservation des biens environnementaux doit se faire avec tact et mesure pour être acceptée socialement. Les principes de conciliation et de proportionnalité veillent à ce juste équilibre des intérêts. Il n'en reste pas moins que les politiques publiques de protection de l'environnement ne portent pas atteinte de la même façon aux différents membres de la collectivité. Si l'environnement est affaire de tous, certains contribuent davantage à l'effort en faveur de la protection de l'environnement que d'autres. Dans un souci d'équité sociale et d'acceptabilité économique des mesures en faveur de la protection de l'environnement, l'État, gardien de l'environnement-patrimoine commun, devrait logiquement indemniser les personnes qui sont particulièrement touchées par les politiques publiques de protection de l'environnement. La part belle faite aux prérogatives de puissance publique doit trouver ses limites dans le principe d'égalité de tous devant les charges publiques. L'évocation en doctrine de l'émergence d'un principe protecteur-payeur<sup>156</sup>, auquel nous préférons celui de protection-indemniseur, milite en ce sens. La retranscription dans la norme juridique se veut toutefois timorée que ce soit à propos des règles relatives aux espèces (A) ou celles relatives aux espaces naturels (B).

### **A. L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES RÉSULTANTS DES SERVICES PUBLICS DE GESTION DES ESPÈCES :**

Les mesures liées à la gestion des espèces sauvages peuvent avoir des répercussions négatives sur d'autres activités économiques, notamment agricoles et sylvicoles. Le principe d'équilibre agro-sylvo-cynégétique proclamé à l'article du code de l'environnement implique *a contrario* que cet équilibre peut être rompu. Cela vaut pour le grand gibier pour lequel est prévu un régime légal d'indemnisation (1) ainsi que pour les espèces protégées pour lesquelles le juge a reconnu la responsabilité de l'État du fait des lois (2).

---

<sup>156</sup> R. HOSTIOU, « Vers un nouveau principe général du droit de l'environnement. Le principe "protecteur-payeur" », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mél M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 567.

## 1. Le régime légal d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier

**512. Un dispositif dual.** L'article L. 420-1 du code de l'environnement indique que la pratique de la chasse participe à l'activité d'intérêt général de gestion du patrimoine faunique et de ses habitats en assurant un équilibre agro-sylvo-cynégétique. Le non-respect de cet équilibre peut causer des dommages impliquant réparation. Le dispositif d'indemnisation, régulièrement remanié, existe de longue date. On distingue la voie contentieuse au titre de la responsabilité civile reconnue par un arrêt de la Cour de cassation du 11 août 1807 et la voie non contentieuse *via* un fonds d'indemnisation créé par l'article 14 de la Loi de finances pour 1969<sup>157</sup>.

**513. Une responsabilité sociale des chasseurs.** La gestion de l'indemnisation est à la charge des fédérations départementales de chasseurs<sup>158</sup> pour autant qu'elles aient la capacité d'intervenir pour mettre en œuvre des actions de prévention des dégâts occasionnés<sup>159</sup>. C'est parce qu'elles assurent la gestion des espèces ordinaires qu'elles répondent par voie contentieuse et/ou non contentieuse des dommages causés par le gibier. Aussi, elles n'ont pas à prendre en charge l'indemnisation des dégâts causés par le gibier lorsque ceux-ci sont causés par des gibiers provenant du fonds de l'exploitant<sup>160</sup> ni les dégâts provoqués par les espèces classées nuisibles, car leur destruction relève de la responsabilité des propriétaires et fermiers. Poursuis la même logique, l'article L. 425-5-1 du code de l'environnement qui ouvre la possibilité d'engager la responsabilité financière du détenteur du droit de chasse d'un territoire si celui-ci ne procède pas à la régulation des espèces présentes sur son fonds causant ainsi des dégâts de gibier. *Idem* lorsque la Haute juridiction administrative reconnaît la responsabilité pour faute du Parc national des Cévennes dans l'exercice des missions de service public qui lui sont conférées pour l'encadrement des activités cynégétiques à l'intérieur de son périmètre<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> A. CHARLEZ, « Le sanglier, le droit et l'indemnisation de ses dégâts », *Faune sauvage*, n°282, 2008, p. 51.

<sup>158</sup> L. 421-5 al. 4 du code de l'environnement : « Elles conduisent des actions de prévention des dégâts de gibier et assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier dans les conditions prévues par les articles L. 426-1 et L. 426-5 ».

<sup>159</sup> CA Pau, 13 novembre 2006, *GAEC de Sanguine c/ FDC des Landes : RDR 2007*, comm. 263 : « la prise en charge de l'indemnisation des dégâts par la Fédération départementale des chasseurs étant la contrepartie de la mise en place d'un schéma départemental de gestion et de mise en œuvre d'actions de prévention, la Fédération n'a pas, selon l'article L. 421-7 du Code de l'environnement, à prendre en charge les dégâts occasionnés par des animaux provenant de territoires sur lesquels elle n'a aucune capacité d'intervention et qui ne dépendent pas du schéma départemental de gestion cynégétique ».

<sup>160</sup> Article L.426-5 du code de l'environnement.

<sup>161</sup> CE, 27 avril 2009, *Parc national des Cévennes*, req. n°292325 ; CE, 26 novembre 2008, *Parc national des Cévennes*, req. n°274061.

En somme l'indemnisation est effectuée par la fédération pour autant que la rupture de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique puisse lui être imputable dans le cadre de ses missions de service public. Le préfet contrôle l'exécution de ces missions de service public en vérifiant notamment que le budget approuvé permet aux fédérations d'assurer leurs missions d'indemnisation des dégâts de grand gibier<sup>162</sup>.

**514. Le mécanisme d'indemnisation.** L'indemnisation non contentieuse des dégâts causés par les gibiers s'effectue sur la base d'un barème départemental d'indemnisation fixé par une commission départementale, elle-même encadrée dans cette tâche par la commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier qui est en charge de fixer chaque année les valeurs minimale et maximale des prix à prendre en compte pour lesdits barèmes<sup>163</sup>. Cette indemnisation est financée par le fonds cynégétique national « *alimenté par des contributions obligatoires acquittées par les fédérations départementales des chasseurs et le produit d'une cotisation nationale versée à la fédération nationale des chasseurs par chaque chasseur de grand gibier ayant validé un permis de chasser national* »<sup>164</sup>. La FNC assure ensuite une répartition et une redistribution de ce fonds aux FDC.

Le droit organise une indemnisation par les gestionnaires du patrimoine cynégétique d'une catégorie de personne — les exploitants agricoles — qui supporte des dommages excédant un certain seuil. Celle-ci est pleinement incluse dans les missions de service public liées à la protection de la faune et de la flore qui incombent aux fédérations départementales des chasseurs. Parfois, l'indemnisation ne peut se faire que par la collectivité dans son intégralité, l'État étant le premier gardien de l'environnement-patrimoine commun. Il en est ainsi pour les espèces appartenant au statut d'espèces protégées. La mise en œuvre par l'État de dispositifs d'indemnisations des exploitants agricoles pour les dégâts causés par les loups et les ours montrent la nécessaire conciliation à opérer entre intérêts divergents pour rendre la politique de protection des espèces acceptable<sup>165</sup>. À défaut de régimes spéciaux, la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par les animaux appartenant à la catégorie des espèces protégées est emblématique de cette solidarité financière.

---

<sup>162</sup> Article L. 421-10 du code de l'environnement.

<sup>163</sup> L. 426-5 du code de l'environnement.

<sup>164</sup> L. 421-14 du code de l'environnement.

<sup>165</sup> PH. YOLKA, « Grands prédateurs de Montagne : l'OPEDER dans le brouillard », *JCP A* 2014, n°10, actu 754, p. 3-5.

## 2. La responsabilité du fait des lois pour les espèces protégées dans le silence des textes

**515. La responsabilité du fait des lois : un régime adapté à l'indemnisation des préjudices causés par la prolifération des espèces protégées.** Le statut de *res nullius* attribué aux espèces rend l'engagement de la responsabilité civile délicate, faute de ne pouvoir identifier quelqu'un comme responsable. Pour la gestion des espèces ordinaires relevant des organismes de chasse, juge et législateur ont désigné le monde de la chasse comme responsable des dégâts causés par le gibier par des régimes spéciaux de responsabilité excluant toute recherche de faute. Quand est-il des espèces protégées qui de par leur prolifération portent atteinte aux cultures ? À la différence de la gestion des espèces ordinaires qui a été confiée à des organismes privés, la gestion des espèces protégées relève de l'État. Or l'engagement de la responsabilité de l'État pour ces dégâts ne peut se faire que sur le fondement de la responsabilité pour faute ou de la responsabilité sans faute du fait des lois<sup>166</sup>. Cette dernière est reconnue par la jurisprudence « La Fleurette », dont le considérant de principe est le suivant : « *que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans l'intérêt général, doit être supportée par la collectivité* »<sup>167</sup>. Il ressort de ce grand arrêt que, dans le silence des textes, le préjudice résultant de l'application d'une loi peut être indemnisé sur le fondement de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques lorsque le législateur n'a pas entendu faire supporter le préjudice par les victimes de la loi et dès lors que celui-ci est grave et spécial.

**516. Une application restrictive de la jurisprudence « La Fleurette » pour les espèces protégées** Le silence du texte présumait l'indemnisation, car la charge d'intérêt général devait être supportée par la collectivité. Cependant, les jurisprudences ultérieures ont inversé la présomption en considérant que dans le silence des textes et pour motif d'intérêt général, le législateur avait entendu exclure toute indemnisation<sup>168</sup>. Ce constat n'avait pas échappé à

<sup>166</sup> Pour une étude approfondie sur ce mécanisme de responsabilité, cf. C. BROYELLE, *La responsabilité de l'État du fait des lois*, LGDJ, 2003, 447. pp. Particulièrement la première partie.

<sup>167</sup> CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitier « La Fleurette »* : *Rec. CE*, p. 25.

<sup>168</sup> Comme le précise notamment le professeur BON, « *Au lieu de vérifier que la possibilité d'une indemnisation n'était pas écartée par le législateur, elle [la Haute juridiction administrative] affirme souvent qu'il n'y a pas de possibilité d'indemnisation parce qu'elle n'a pas été expressément prévue par le législateur. Au lieu que la poursuite d'un intérêt général serve à fonder la possibilité d'une indemnisation (« que cette charge, créée dans l'intérêt général, doit être supportée par le législateur » dit l'arrêt La Fleurette), elle sert au contraire à présumer*

certaines qui n'hésitaient pas à parler du mécanisme de responsabilité du fait des lois comme une « *pseudo-responsabilité* » constituant ni plus ni moins qu'une simple exception au principe d'irresponsabilité de l'État législateur<sup>169</sup>. Cette interprétation restrictive a trouvé à s'appliquer relativement aux mesures d'interdictions inhérentes au statut d'espèces protégées. Ainsi, dans sa jurisprudence *Rouillon* du 14 décembre 1984, le Conseil d'État a considéré, à propos des conséquences découlant du système de protection des espèces animales sur l'activité de taxidermiste du Sieur Rouillon, qu'« *eu égard à l'objet en vue duquel ces dispositions législatives et les divers textes pris pour leur application ont été édictés, dans l'intérêt général, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'État à raison des conséquences que lesdits textes ont pu comporter pour l'activité professionnelle de taxidermiste exercée par M. X* »<sup>170</sup>. Même s'il est fait mention du motif d'intérêt général pour justifier le refus d'indemnisation, cette jurisprudence ne s'écarte pas véritablement de la jurisprudence « La Fleurette » dans la mesure où l'objectif de la loi était d'interdire une telle activité — taxidermiste — pour les espèces protégées<sup>171</sup>.

Le juge administratif a toutefois étendu ce refus d'indemnisation pour des dégâts causés par des castors à des exploitants arboricoles<sup>172</sup>, par des grues cendrées à une exploitation agricole<sup>173</sup> ou encore par des flamants roses à des riziculteurs<sup>174</sup>. Non sans résistance de certaines Cours administratives d'appel<sup>175</sup>, la transposition par le Conseil d'État de sa jurisprudence « Rouillon » aux dégâts causés par les espèces protégées aux activités agricoles, conduit à faire une application particulièrement restrictive de sa jurisprudence « La Fleurette », car les préjudices causés aux activités agricoles par les espèces protégées n'étaient nullement souhaités par le législateur. C'est par ailleurs ce que certaines décisions de rejet indiquaient explicitement, lorsque sur le terrain du lien de causalité, était affirmé que « *le préjudice allégué n'était pas la*

---

*une volonté implicite du législateur d'écarter toute indemnisation* » in P. BON, « La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées », *RFDA* 2004, p. 151.

<sup>169</sup> G. MORANGE, « L'irresponsabilité de l'État législateur », *D.* 1962, chron, p. 163.

<sup>170</sup> CE, 14 décembre 1984, *Rouillon*, req. n°47148, *Rec. CE*, p. 423, concl. B. STIRN ; *RDP* 1985, p. 1397, obs. PACTEAU ; *D.* 1986, IR, p. 249, obs. F. MODERNE et P. BON.

<sup>171</sup> Le préjudice allégué étant un effet recherché de la législation, il est loisible d'interpréter la volonté du législateur dans le sens d'un refus d'indemnisation. Cf. CE, 13 octobre 1978, *Perthuis* : *Rec. CE*, 1978, p. 370 ; CE, 29 mars 1985, *Sté Trans-Union*, req. 16450.

<sup>172</sup> CAA Lyon, 16 février 1989, *M. Gunther X*, req. n°89LY00152 ; CAA Lyon, 16 février 1989, *M. Maurice X*, req. n°89LY00080.

<sup>173</sup> CE, 29 juillet 1994, *M. X*, req. n°115727.

<sup>174</sup> CE, 21 janvier 1998, *M. X*, req. n°157353.

<sup>175</sup> CAA Lyon, 1<sup>er</sup> février 1994, *M. Y*, req. n°92LY00587 ; CAA Bordeaux, 23 avril 1997, *M. Anita X*, req. n°95BX00334, CAA Bordeaux, 23 avril 1997, *M. X*, req. n°95BX333.

conséquence directe de l'édiction des textes relatifs à la protection des espèces »<sup>176</sup>. De surcroît, il ressort des travaux préparatoires de la loi de 1976 que, au contraire, la pérennité des activités rurales participe à la protection de la biodiversité si bien que leur impact n'est pas un effet voulu par le législateur. Ainsi que le relève M.-F DELHOSTE « *de l'esprit du texte et de la volonté manifestée se dégage la certitude que les activités rurales n'ont pas été considérées comme étant de nature à nuire au but d'intérêt général fixé par la loi* »<sup>177</sup>. Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts reconnu par l'article 2 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* confirme cette approche initiale. Il légitime que les activités agricoles — activités participant à l'intérêt général de protection de la biodiversité — puissent recevoir une indemnisation de l'État pour les préjudices causés par les espèces protégées. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État a infléchi sa jurisprudence par sa décision *Association pour le développement de l'aquaculture en Région Centre (ADARC)* du 30 juillet 2003 relative aux dégâts causés par des Cormorans aux piscicultures.

**517. Un infléchissement jurisprudentiel signe d'un financement solidaire des mesures de protection des espèces rares.** Lorsque les premières décisions des juridictions de premier ressort se sont prononcées en faveur de l'engagement de la responsabilité du fait des lois à propos des espèces protégées, Jean DE MALAFOSSE annonçait « *la pose d'un premier jalon d'une contribution de tous les citoyens à la gestion de notre faune* »<sup>178</sup>. Il faudra attendre la décision du Conseil d'État du 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en Région Centre*, pour que ce premier jalon ne soit posé. Le commissaire du gouvernement F. LAMY proposait de revenir sur la jurisprudence du 21 janvier 1998<sup>179</sup> au motif que « *l'objet d'intérêt général de l'article 3 de la loi de 1976 est de préserver les espèces animales risquant de disparaître, les dommages qu'elles causent sont étrangers à cet objet, ils en sont seulement une conséquence. Ils constituent bien en revanche une charge imposée à certains administrés dans l'intérêt général* »<sup>180</sup>. Il sera suivi par la Haute juridiction administrative qui indique dans son considérant de principe « *qu'il ne ressort ni de l'objet ni*

<sup>176</sup> CE, 29 juillet 1994, *M. X*, req. n°115727.

<sup>177</sup> M. -F. DELHOSTE, « Dégâts aux rizicultures et principe d'exclusion d'indemnisation : l'interprétation jurisprudentielle discutable de la volonté législative », *Rev. jur. env.* 2001, n°2, p. 242.

<sup>178</sup> J. DE MALAFOSSE in TA Montpellier, 31 mars 1980, *Consorts Elie Desprès*, *RDR*, 1981, n°92, chron. J. DE MALAFOSSE.

<sup>179</sup> CE, 21 janvier 1998, *M. X*, req. n°157353

<sup>180</sup> Conclusions sous CE, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en Région Centre*, *RFDA* 2004, p. 144.



*des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'État puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités — notamment agricoles — autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné ; ».* Ainsi, les juges du Palais Royal renouent avec l'esprit de la jurisprudence La Fleurette en faisant de l'objectif de la législation, un nouveau critère d'interprétation de la volonté du législateur<sup>181</sup>. L'assouplissement du critère lié à l'intention du législateur s'est poursuivi. En effet, influencé par des considérations constitutionnelles et européennes<sup>182</sup>, le Conseil d'État va supprimer le critère lié à l'objectif prévu par le législateur<sup>183</sup>. Toutefois, l'indemnisation reste soumise aux autres conditions d'engagement de la responsabilité de l'État du fait des lois. Celles-ci couplées avec les assouplissements autorisés des mesures d'interdiction rendent l'engagement de la responsabilité de l'État très difficile et limité quant à son montant.

**518. Une solidarité contenue : l'indemnisation du préjudice anormal.** Fondée sur le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, la mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des lois ne joue que lorsque le lien de causalité entre les dégâts causés aux exploitations et la prolifération des espèces protégées est établi. Ainsi que l'indique P. TROUILLY il n'est pas toujours aisé d'établir ce lien de causalité soit parce que le requérant ne parvient pas à démontrer que le statut d'espèces protégées a induit une augmentation de l'espèce aux lieux ou à proximité de son exploitation, soit pour la raison, très prosaïque, que *« les dommages causés à tel ou tel type d'activité économique, et notamment agricole, peuvent résulter de plusieurs espèces, les unes protégées, les autres non »*<sup>184</sup>. Cette étape franchie, il lui revient en outre de faire la preuve de l'anormalité du dommage c'est-à-dire de démontrer que le dommage excède les aléas inhérents à l'activité en cause de par sa gravité et sa spécialité. La jurisprudence ADARC n'est pas revenue sur ces deux conditions qu'elle cite dans son considérant de principe : *« le préjudice résultant de la prolifération des animaux*

---

<sup>181</sup> S. JUAN, « La responsabilité sans faute de l'État législateur du fait de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature », *Rev. jur. env.* 2004, n°2, p. 195.

<sup>182</sup> C. BROUELLE, « Les conditions de mise en jeu de la responsabilité du fait des lois », *Dr. adm.* 2012, n°5, comm. 53. L'auteur explique que le Conseil Constitutionnel a élevé au rang constitutionnel le principe de responsabilité de l'État du fait des lois rendant *de facto* une loi qui écarterait toute indemnisation potentiellement inconstitutionnelle alors que la jurisprudence de la CEDH exige dans le cadre de l'article 1<sup>er</sup> du protocole 1 relatif aux biens un juste équilibre entre le droit de propriété (intérêts économiques compris) et les exigences d'intérêt général.

<sup>183</sup> CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n°266564.

<sup>184</sup> P. TROUILLY, « La responsabilité de l'État du fait des mesures de protection de la faune et de la flore : dix ans de jurisprudence administrative », *Envir.* 2012, n°11, « Dossier 10 ans », étude n°15.

*sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions doit faire l'objet d'une indemnisation par l'État lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés* ». La réunion des critères de spécialité et de gravité s'avère néanmoins difficile du fait d'une évolution de la réglementation relative aux espèces protégées conjuguée à une appréciation stricte du juge administratif.

**519. L'appréciation souple du critère de spécialité.** Le critère de spécialité suppose un nombre limité de victimes. Dans l'affaire ADARC, le commissaire du gouvernement a une conception large du critère en affirmant laconiquement qu'« *outre le loup, le lynx, et l'ours, il n'y a aujourd'hui guère que le castor, le flamand rose, la grue cendrée et le grand cormoran qui causent des dégâts importants à des exploitations agricoles* ». Et la décision n'est pas plus prolixie puisqu'elle renvoie à la Cour administrative d'appel de Bordeaux le soin de se prononcer sur l'étendue du préjudice. Celle-ci, dans son arrêt du 26 février 2004 retient une approche restrictive du critère de spécialité en soulignant que le préjudice ne concerne que les pisciculteurs exerçant leur activité dans les zones marécageuses à forte prolifération de cormorans<sup>185</sup>. La problématique des dégâts causés par les grands cormorans s'est à nouveau posée devant les juges du Palais Royal qui ne précisent aucunement le critère de spécialité dans leur décision<sup>186</sup>. Toutefois les conclusions du rapporteur public C. ROGER-LACAN développent ce point précis. On peut y lire que « *le critère de spécialité retenu par la cour, celui de "zones à forte prolifération de grands cormorans", est difficile à écarter et que, sur le fondement de votre jurisprudence ADARC, il est difficile d'en trouver un qui soit à la fois plus restrictif et cohérent* » permettant au rapporteur public de conclure que « *le champ potentiel de l'indemnisation dessiné par le critère de spécialité est inhabituellement large* »<sup>187</sup>. Dans ces conditions, c'est l'interprétation du critère de gravité qui devient central. Et le juge administratif n'a eu de cesse d'être plus exigeant.

**520. L'appréciation stricte du critère de gravité.** En premier lieu, le caractère de gravité s'est amoindri sous l'effet de la réglementation européenne qui autorise à prendre des

<sup>185</sup> CAA Bordeaux, 26 février 2004, req. n°03BX01757.

<sup>186</sup> CE, 1 février 2012, *M. François B et Earl de l'Etang de Galetas c/ État*, req. n°347205.

<sup>187</sup> C. ROGER-LACAN, « Spécialité, gravité et anormalité dans la responsabilité sans faute », *RFDA* 2012, p. 333.

mesures pour limiter les dégâts causés aux cultures<sup>188</sup>. On est passé d'un régime d'interdiction absolue à un régime qui laisse place à une régulation des espèces protégées. Aussi, la carence de l'État à prendre les mesures réglementaires de nature à réguler la population des grands cormorans est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité<sup>189</sup>. De même, la non-application des mesures autorisées pour limiter les dégâts causés aux cultures par les exploitants est constitutive d'une faute de nature à exonérer tout ou partie de la responsabilité de l'État<sup>190</sup>. En second lieu, la gravité du préjudice impacte le montant de l'indemnisation. Il ressort de la décision du 1<sup>er</sup> février 2012, *M. François B et Earl de l'Étang de Galetas c/ État*, que le juge administratif n'indemnise que le préjudice excédant l'aléa normal afin que « *reste toujours à ne couvrir collectivement que ce qui déborde anormalement et excessivement (en soi et concrètement) des aléas inévitables et supportables de toute vie sociale* »<sup>191</sup>. Poursuivant une logique similaire, les règles de gestion des espaces naturels peuvent donner lieu à indemnisation lorsqu'elles imposent aux propriétaires des charges excessives.

## **B. L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES RÉSULTANT DES SERVICES PUBLICS DE GESTION DES ESPACES NATURELS**

**521. Le principe d'indemnisation des servitudes administratives de protection de l'environnement.** Le droit de l'environnement fait un usage abondant de la servitude administrative pour limiter le droit de propriété (cf. *supra* §239). La question de l'indemnisation des restrictions au droit de propriété de ces servitudes ne peut recevoir une réponse unique dans la mesure où règne en la matière une très grande disparité. Sous l'influence du droit européen et en particulier de l'article premier du protocole 1<sup>er</sup> de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prône le respect d'un juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général, on s'achemine vers un principe d'indemnisation de ces restrictions au droit de propriété. Celui-ci repose sur des modalités diverses du fait de l'intervention ponctuelle du législateur. Nonobstant cette hétérogénéité, trois catégories principales d'indemnisation peuvent être identifiées :

---

<sup>188</sup> Cf. article 9 de la directive n°79/409 du 2 avril 1979 *concernant la conservation des oiseaux sauvages* et article 16 de la directive du 21 mai 1992 *dite habitats*.

<sup>189</sup> TA Nantes, 18 février 1997, *Association Marais des Olonnes*, D. 1998, p. 403, *Rev. jur. env.* 1998, n°1, p. 134, note PH. BILLET. Décision annulée par CAA Nantes, 3 novembre 1999, *Association Marais des Olonnes*, *Rev. jur. env.* 2000, n°2, p. 218, concl. LALAUZE.

<sup>190</sup> CE, 1 février 2012, *M. François B et Earl de l'Étang de Galetas c/ État*, req. n°347205.

<sup>191</sup> B. PACTEAU, « La responsabilité publique du fait des lois. Une expansion mais toujours sous conditions », *JCP A* 2012, n°18, 2146.

l'indemnisation sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques en l'absence de dispositions législatives, l'indemnisation des servitudes d'urbanisme et l'indemnisation des servitudes administratives relevant du code de l'environnement.

**522. L'indemnisation sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques.** Érigée au rang constitutionnel en tant que régime de responsabilité fondé sur l'article 13 de la DDHC, la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques est le mode de droit commun de réparation des préjudices résultant de l'application d'une loi<sup>192</sup>. En l'absence de textes prévoyant un mécanisme d'indemnisation, une personne peut donc toujours demander réparation de son préjudice sur ce fondement. Il lui revient toutefois de démontrer que le législateur n'entend pas exclure l'indemnisation du préjudice éventuel dès lors qu'il revêt les critères de gravité et de spécialité. Le relâchement du critère tiré de l'intention du législateur pourrait-il être favorable à la mise en œuvre de la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques applicable dans le cas où un propriétaire voit l'usage de son fonds limité par une servitude administrative de protection de l'environnement ? La réponse paraît devoir être positive. En effet, la jurisprudence ADARC relative aux espèces protégées a été appliquée, dans le silence des textes, à une servitude administrative de protection de l'environnement — l'arrêté de protection de biotope. Dans son arrêt du 12 janvier 2009, le Conseil d'État affirme qu'« *en l'absence même de dispositions de la loi du 10 juillet 1976 le prévoyant expressément, les sujétions imposées par un arrêté de protection de biotope peuvent donner lieu à indemnisation lorsque, excédant les aléas que comporte toute activité économique, le dommage qui en résulte revêt un caractère grave et spécial, et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ;* »<sup>193</sup>. On constate au passage que le principe de la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques est reconnu alors même que les restrictions imposées sont des conséquences voulues par le législateur. Ainsi et en l'absence de dispositions législatives expresses, la jurisprudence nous paraît pouvoir être transposée aux autres servitudes administratives de protection de l'environnement dès lors que les sujétions imposées au propriétaire sont constitutives d'un dommage revêtant un caractère grave et spécial. Toutefois, le législateur s'empare le plus souvent de la problématique en prévoyant une indemnisation de ces sujétions.

---

<sup>192</sup> Cons. Cons., 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, n° 2001-451 DC. Consid.29, 30, 31.

<sup>193</sup> CE, 12 janvier 2009, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, req. n° 295915, *Envir.* 2009, n°3, comm. 33, P. TROUILLY.

**523. L'indemnisation des servitudes administratives prévues par le code de l'environnement : le préjudice matériel, direct et certain.** Dans le code de l'environnement, plusieurs dispositions prévoient que l'instauration des servitudes donne droit à indemnisation en cas de préjudice matériel, direct et certain.

En droit de l'eau, les servitudes instituées sur les terrains riverains de cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne peuvent être indemnisées pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain soit par accord amiable soit par le juge de l'expropriation<sup>194</sup>. Tout comme l'obligation de mettre en place, le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de dix hectares, une couverture végétale permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème naturel environnant sur le sol d'une largeur d'au moins cinq mètres est indemnisée par l'État au profit des propriétaires ou occupants des zones concernées lorsque ces mesures causent un préjudice matériel, direct et certain<sup>195</sup>. *Idem* pour les servitudes d'utilité publique qui peuvent être instituées pour l'exploitation d'un ouvrage hydraulique qui ouvrent droit à indemnisation lorsqu'elles entraînent un préjudice direct, matériel et certain<sup>196</sup>.

Les sujétions imposées aux propriétaires par les actes de classement des réserves naturelles, des sites, des parcs nationaux et des forêts en forêts de protection font l'objet de dispositifs légaux d'indemnisation.

Pour les réserves naturelles, l'article L. 332-5 du code de l'environnement précise que *« lorsque le classement comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain, il donne droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayant droit »*. Pour les sites, il est précisé à l'article L. 341-6 du code de l'environnement que *« le classement peut donner lieu à indemnité au profit du propriétaire s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain »*.

Les classements en parc national et en forêts de protection font l'objet d'un dispositif spécifique ne faisant pas référence au caractère matériel, direct et certain du préjudice. Pour les Parcs nationaux, le législateur s'est contenté de préciser que les contestations liées aux indemnités à la charge de l'État ou du Parc national sont réglées comme en matière

---

<sup>194</sup> L. 211-12 VIII du code de l'environnement.

<sup>195</sup> L. 211-14 du code de l'environnement.

<sup>196</sup> L. 214-4-1 du code de l'environnement.

d'expropriation sans préciser les conditions permettant d'obtenir ces indemnités<sup>197</sup>. Y est adjoint la possibilité de demander l'acquisition du terrain lorsque les mesures ont diminué de plus de moitié les avantages de toute nature que le propriétaire en retirait<sup>198</sup>. Dans la même veine, le classement en forêt de protection ouvre droit à indemnités en cas de diminution de revenu soit par accord direct avec l'administration soit par décision de la juridiction administrative. L'acquisition des bois et forêts classés en forêt de protection peut être demandée à l'État si le propriétaire justifie que celui-ci le prive de la moitié du revenu normal qu'il tire de sa forêt<sup>199</sup>.

**524. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme : la charge spéciale et exorbitante.** Pour limiter les conséquences qui résulteraient de l'application du régime de responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques, le législateur est intervenu par la loi du 15 juin 1943 (article 80) en consacrant le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme tout en prévoyant une exception : la modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage matériel, direct et certain. La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a ajouté à cette exception celle relative à l'atteinte aux droits acquis. Et le juge administratif a considéré que ce régime légal d'indemnisation était exclusif de tout autre mode de réparation<sup>200</sup>. Trop attentatoire au droit de propriété, ce régime légal d'indemnisation ne pouvait rester en l'état. Comme l'indiquait RONNY ABRAHAM dans ses conclusions sous l'affaire *Bitouzet*, « *l'étendue du champ d'application du principe, l'étroitesse des exceptions prévues jointe [...] à la sévérité manifestée par [la] jurisprudence dans l'application de la loi* »<sup>201</sup> invitaient, pour des raisons d'équité, de constitutionnalité et de conformité au droit européen, un élargissement des possibilités d'indemnisation. Ainsi, ses conclusions furent suivies par la Haute juridiction administrative qui reconnut dans la même affaire que ce principe « *ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion*

---

<sup>197</sup> Article L. 331-17 du code de l'environnement.

<sup>198</sup> Article R. 331-56 du code de l'environnement.

<sup>199</sup> Article L. 141-7 du code forestier.

<sup>200</sup> CE, 19 décembre 1984, *Société des ciments Lafarge-France* : *Rec. CE*, p. 432 ; CE, 10 juin 1988, *SA établissements Bonnargent-Goyon* : *Rec. CE*, p. 238.

<sup>201</sup> R. ABRAHAM, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme au regard de la convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* 1998, p. 1243.

avec l'objectif d'intérêt général poursuivi »<sup>202</sup>. Tout en se rapprochant du régime général de responsabilité du fait des lois — le critère de spécialité notamment — l'exception prévue par la jurisprudence s'en différencie par son caractère plus restrictif. Ronny Abraham précisait à cet égard que « *la gravité du préjudice subi ne suffira pas par elle-même à ouvrir le droit à indemnité, car il y aura lieu de mettre en balance l'intensité de l'atteinte portée à la propriété privée, avec le caractère plus ou moins impérieux de l'objectif d'intérêt public poursuivi par la collectivité publique, ce qui pourra conduire à refuser de façon légitime l'indemnisation de préjudices graves, mais nécessaires à la réalisation d'un objectif d'importance majeure* »<sup>203</sup>.

Dans cette optique, l'objet de protection de l'environnement pourrait être susceptible d'entraver toute démarche d'indemnisation. Les quelques jurisprudences s'y rapportant vont en ce sens. Par exemple, le Conseil d'État a pu juger que « *le classement d'une parcelle en zone ND avec protection d'espace boisé classé n'avait, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache à la préservation des abords du château et du parc, pas fait supporter à l'intéressé une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec cet objectif d'intérêt général* »<sup>204</sup>. De même, il a jugé que le classement en zone NDi ne peut donner droit à indemnisation « *eu égard notamment à l'objet de ce classement qui vise à prévenir les risques que font courir les constructions en zone inondable* »<sup>205</sup>. Plus prolixe, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé légale la délivrance de certificats d'urbanisme négatifs pour la construction d'un ensemble immobilier au motif que cette construction serait de nature à porter atteinte à un site remarquable caractéristique du patrimoine naturel du littoral et a considéré que le classement de la parcelle en zone NDa et en espace boisé ne pouvait donner lieu à indemnisation, car « *la servitude ainsi instituée ne fait pas supporter à la SCI [...] une charge exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi quant à la préservation des paysages naturels et des ensembles boisés les plus significatifs de la commune* »<sup>206</sup>. Quand ce n'est pas le critère de gravité, c'est le critère de spécialité qui risque de faire défaut. Il en est ainsi de la servitude résultant de la directive sur la protection et l'aménagement du littoral applicable à l'ensemble des terrains situés dans la bande des 100 mètres qui ne fait pas peser une charge spéciale et exorbitante<sup>207</sup>. Les contraintes d'inconstructibilité issues de la loi Littoral affectant

---

<sup>202</sup> CE, 3 juillet 1998, *M. Bitouzet*, req. n°158592.

<sup>203</sup> R. ABRAHAM, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme au regard de la convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* 1998, p. 1243.

<sup>204</sup> CE, 10 mai 2007, *M. Pierre A*, req. n°270588.

<sup>205</sup> CE, 6 juin 2012, *M. Jean-Claude B*, req. n°329123.

<sup>206</sup> CAA Marseille, 1<sup>er</sup> juin 2006, *SCI Le Moulin Antipolis*, req. n°02MA01940.

<sup>207</sup> CE, 27 juin 2007, *M. Jean-Claude A*, req. n°280693.

l'ensemble des terrains situés sur le littoral français, le critère de spécialité ne peut dès lors être reconnu<sup>208</sup>.

**525. L'équité au fondement de l'indemnisation des préjudices résultant des services publics environnementaux.** L'idée directrice du principe du protecteur-payeur est celle d'une juste répartition des efforts de chacun dans la préservation de l'environnement. Rompre cette répartition entraîne rupture d'égalité devant les charges publiques et le rééquilibrage se fait par le biais de l'indemnisation. L'existence des nombreux dispositifs légaux va en ce sens. Les infléchissements jurisprudentiels du régime de responsabilité du fait des lois et du principe de non-indemnisation des servitudes aussi. Il ne peut en être autrement. Adopter une attitude contraire, c'est nier, sur le plan de la responsabilité administrative, le principe général d'équilibre qui se dégage du concept de développement durable et du principe de conciliation entre protection de l'environnement, développement économique et progrès social érigés au rang de norme constitutionnelle par l'article 6 de la charte de l'environnement. C'est nier aussi sa déclinaison opérée à l'article L. 420-1 du code de l'environnement au droit des espèces par le principe d'équilibre agro-sylvo-cynégétique et renforcé depuis par la reconnaissance au rang des dispositions générales du code de l'environnement du principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts reconnu par l'article 2 de la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*. Dès lors le principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques prend une tout autre tournure au contact de la finalité du droit de l'environnement permettant d'esquisser une théorie générale en droit de l'environnement de la rupture d'égalité devant les charges publiques<sup>209</sup>.

**526. Un protecteur économe : la solidarité contenue.** Que ce soit sous le régime de responsabilité du fait des lois, sous les nombreux régimes légaux d'indemnisation des servitudes administratives de protection de l'environnement ou sous le régime légal d'indemnisation des servitudes d'urbanisme, le protecteur est peu disposé à indemniser les charges excessives qui pèsent sur certaines personnes. On est en droit de généraliser l'affirmation du professeur HOSTIOU selon laquelle « *c'est en règle générale sur le propriétaire du bien affecté par ce type de servitude que pèse à titre principal voir même, très souvent, à*

---

<sup>208</sup> CE, 13 novembre 2009, *SNC Domaine de Sausset-les-Pins*, req. n°309093.

<sup>209</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit - Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°358, p. 223.



*titre exclusif, la prise en compte de l'intérêt général* »<sup>210</sup>. Pourtant, il n'est pas rare que le protecteur soit le payeur par le biais d'incitations financières — avantages fiscaux (régime fiscal en faveur des forêts, le mécénat pour le conservatoire du littoral...).

La notion de patrimoine-commun appliquée à l'environnement devrait pousser l'État à garantir une contribution financière équitable des citoyens aux mesures de protection des écosystèmes. Le financement des services publics de protection des écosystèmes par des contributions provenant du budget de l'État met en avant cette solidarité nationale envers la protection des grands écosystèmes alors que la participation de certains individus par le biais de taxes affectées — le droit annuel de francisation des navires affecté au conservatoire du littoral — met en avant la volonté étatique de rechercher des financements autres en faisant peser une responsabilité particulière sur certaines personnes dans la protection de l'environnement-patrimoine commun. Sauf à devenir pur artifice, l'évocation du principe d'utilisateur-payeur ne doit pas être un prétexte pour rechercher de nouvelles voies de financement des services publics environnementaux. Le risque est de dénaturer, sur le plan financier, la notion de patrimoine-commun qui érige l'État en principal gardien de l'environnement et donc en premier contributeur financier à sa gestion.

---

<sup>210</sup> R. HOSTIOU, « Vers un nouveau principe général du droit de l'environnement. Le principe "protecteur-payeur" », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mél M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 572.

## CONCLUSION DE CHAPITRE

**527. La voie de la tarification de l'utilisation des biens environnementaux.** En tant que patrimoine-commun, l'environnement rend des services collectifs qui devraient être à la charge de tous. Dans une logique de responsabilisation de chacun conforme à l'article 3 de la charte de l'environnement — « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* » —, la dégradation ou l'utilisation privative dépassant un certain seuil de l'environnement-patrimoine commun implique pour les utilisateurs de prendre part à sa réparation. Le principe utilisateur-payeur conduit à une responsabilisation financière des personnes qui font usage des biens environnementaux en les faisant contribuer au financement des services publics de protection de l'environnement à hauteur des effets négatifs que leur activité économique a pu générer. Des biens publics collectifs qui supposent gratuité de leur usage — l'eau, l'air — se retrouvent dans la sphère économique afin de faire financer les services publics de protection de l'environnement autrement que par la solidarité nationale.

Aussi la réglementation identifie les usagers des biens environnementaux pour leur attribuer un tarif de « pollution ». La charge qui pèse sur les utilisateurs couvre parfois le coût total du service — le service public de l'eau — impliquant sa qualification de service public industriel et commercial. Ce n'est toutefois que rarement le cas, si bien que la fiscalité est l'instrument privilégié de financement des mesures de prévention et de lutte contre les pollutions et nuisances. Le lien entre l'usager-utilisateur et les activités de prévention et de lutte contre les pollutions et nuisances n'est pas toujours aisé à établir. En payant une redevance pour pollution diffuse, l'utilisateur est-il conscient qu'il participe à l'effort en faveur de la protection de la ressource en eau ? Rien n'est moins sûr. Si, d'un point de vue financier, ce lien se manifeste lorsque les sommes prélevées sont réaffectées à des institutions spécialisées en charge de prévenir et de lutter contre la pollution générée, cette affectation n'est pas systématique. En période de disette pour les finances publiques, la manne financière résultant de certaines redevances environnementales attire la convoitise. Et il n'est pas rare que celles-ci soient détournées partiellement — plafonnement de l'affectation — ou entièrement de leur finalité. L'exemple de la TGAP en atteste.

**528. Le caractère volontariste de certaines activités de services publics comme obstacle à leur tarification.** À l'inverse certains services publics de protection de l'environnement ne peuvent faire l'objet d'une tarification pour deux raisons principales. L'une

est d'ordre idéologique — les missions en question mettent en exergue le caractère volontariste de l'intérêt environnemental en tant qu'elles portent sur la protection des espèces sauvages et/ou des écosystèmes d'intérêt national — l'autre d'ordre technique — il n'existe pas d'usager identifiable. Ces deux raisons sont intimement liées. C'est parce que les missions exercées ne peuvent être identifiées en termes de prestations et que les bienfaits qui en résultent s'inscrivent dans la durée — les générations futures — qu'il paraît impossible d'identifier des usagers sur lesquels pourrait reposer la tarification des activités de service public. La distinction entre les services publics de prévention et de lutte contre les pollutions et les nuisances et les services publics de protection des écosystèmes trouve une retranscription financière. Celle-ci n'est cependant pas absolue. La distinction entre ces deux typologies de service public est relative. Certains services publics de protection des écosystèmes font l'objet de financement ne reposant pas sur la collectivité nationale mais sur des utilisateurs — l'exemple du conservatoire du littoral. Et le pragmatisme lié à la diminution des ressources étatiques conduit à rechercher, toujours plus, des financements autres que ceux relevant du budget de l'État. Le constat n'est pas nouveau : « À la figure de l'État généreux s'est substitué celle de l'État impécunieux. Le service public, comme mode de production de biens et services, alternatif au marché, disparaît. Il n'est plus qu'un aménagement social au marché. D'une mission de prestation de services, il se transforme en une réglementation des activités des opérateurs économiques » <sup>211</sup>. La tentation est forte de perdre de vue les conséquences financières de la solidarité nationale en faveur des politiques publiques de protection de l'environnement pour trouver auprès d'« utilisateurs de façade » les moyens de financer les services publics de protection de l'environnement.

---

<sup>211</sup> G. ECKERT, « Le financement du service public », in *Le service public*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », AFDA, 2014, p. 191.

## CONCLUSION DE TITRE

**529. L'influence de la finalité environnementale sur les règles de gestion.** Dès lors que l'activité environnementale se voit reconnaître la qualification de service public, les lois du service public — égalité, continuité, adaptation — doivent s'appliquer. Certes. Toutefois et parce que le droit du service public évolue pour coller au plus près de l'intérêt général qu'il entend assurer, les lois du service public sont évolutives et dynamiques. Les débats doctrinaux sur les différentes applications de la loi de l'égalité — égalité devant le service public, égalité dans le service public, égalité par le service public — ou de la loi de la continuité – continuité temporelle, continuité spatiale – sont propices à une application des lois du service public collant au plus près de la finalité d'intérêt environnemental. Surtout que parallèlement, le droit de l'environnement comprend plusieurs éléments propres à converger vers les lois du service public. Ainsi, on observe en premier lieu que les débats doctrinaux fleurissent sur une conception environnementale du principe d'égalité — le concept de justice environnementale — dont la portée est susceptible de donner une orientation spécifique à la loi de l'égalité appliquée au service public environnemental. En second lieu, comment ne pas voir dans la reconnaissance en droit de l'environnement du principe de continuité écologique un concept susceptible de militer en faveur d'une application spatiale de la loi de continuité pour le service public environnemental. *Idem* enfin pour la loi de l'adaptation qui interroge sur l'adaptation de la règle face au réel écologique et pose l'épineuse question tant du point de vue éthique que juridique de la suppression de certains services publics de protection de l'environnement tels que les Parcs nationaux.

La finalité environnementale guide le financement desdits services publics. L'environnement étant l'affaire de tous, il revient à la collectivité nationale dans son ensemble de financer les politiques publiques de protection de l'environnement. La réalité est bien plus nuancée. Le caractère volontariste de l'intérêt environnemental implique un financement solidariste des mesures de protection des écosystèmes que l'on retrouve pour les institutions nationales telles que les parcs nationaux ou les réserves naturelles nationales. Affaire de tous, l'environnement suppose aussi une responsabilité commune, mais différenciée des citoyens qui a ses traductions financières. Ainsi, le principe d'essence économique dit du pollueur-payeur invite l'autorité publique à faire supporter une part substantielle des dépenses publiques en faveur de la prévention et de la lutte contre la pollution et les nuisances sur les agents économiques qui en sont pour grande partie responsable. Les services publics de gestion de

l'eau et des déchets sont les applications les plus illustratives du principe pollueur-payeur même s'ils ne sont pas les seuls. Non exempte de critiques, car engagée et comprenant de nombreuses exceptions, cette grille de lecture finaliste des règles de gestion des services publics de protection de l'environnement propose un cadre conceptuel modifiant le droit du service public sans le bouleverser.

## CONCLUSION DE PARTIE

**530. L'influence de la finalité environnementale sur le régime des services publics.** En grande partie, les services publics de protection de l'environnement fonctionnent pareillement à tout service public. Il en va de l'unité de la notion de service public, seule à même de permettre l'évocation d'un droit *du* service public. S'y retrouvent les règles relatives à la création des services publics. S'y retrouve la diversité des modes de gestion — gestion directe en régie, gestion indirecte par le procédé de l'établissement public ou par des personnes morales spécifiques, gestion par des personnes privées...etc. S'y appliquent, de façon variable, les règles communes aux différents services publics : égalité, continuité et adaptation. S'y applique aussi, notamment d'un point de vue financier, la distinction SPIC/SPA. Peut-on aller au-delà en proposant une adaptation du régime juridique du service public à la finalité environnementale ? C'est ce que nous avons vérifié.

Les potentialités d'adaptation du droit du service public à l'objectif de protection de l'environnement s'avèrent riches. Le pragmatisme scientifique nécessaire à la crédibilité de la norme environnementale s'infiltré dans le processus de création des services publics de protection de l'environnement. De manière explicite ou implicite, la connaissance environnementale est le fondement des politiques publiques de protection de l'environnement. Engagées dans la durée, ces politiques se matérialisent par un acte de planification assimilable à bien des égards à un acte de création des missions de service public environnemental.

La partie institutionnelle n'est pas en reste. On observe une certaine propension à la diversité (chaotique ?) des structures institutionnelles au domaine de compétence spécifique mettant en exergue la spécialité des problèmes environnementaux. À chaque domaine environnemental correspond sa kyrielle d'institutions et les établissements publics symbolisent à eux seuls la sectorialisation des services publics de protection de l'environnement. L'interdépendance des fonctions écologiques se traduit au niveau organique par une interdépendance des institutions. Pour mettre de la cohérence et de l'ordre dans ce patchwork institutionnel, plusieurs procédés juridiques de coadministration sont mis en œuvre. Ils tendent à la réalisation d'une sorte d'équilibre de superposition si chère au doyen HAURIOU et qui permet d'assurer *in fine* le maintien de l'équilibre écologique.

L'analyse peut être poussée à la gestion des services publics de protection de l'environnement ou la rencontre entre les concepts relevant du droit de l'environnement et les lois du service public est des plus fertile. Justice environnementale, continuité et adaptation

écologiques verdissent le droit du service public tout autant qu'ils enrichissent l'ossature du droit de l'environnement. La confrontation, sur le terrain financier, du principe pollueur-payeur avec la tarification des services publics est elle aussi intéressante. Elle conforte la distinction, certes perméable, entre les services publics de prévention des pollutions et des nuisances — correctifs des activités économiques supposant une tarification — et des services publics de protection des écosystèmes — action volontariste de la collectivité supposant un financement solidariste.

L'ensemble de ces éléments permet de conclure que la spécificité du régime juridique du service public environnemental s'explique par l'objet dudit service public : la protection de l'environnement. L'analyse passe sous silence certains points (les agents environnementaux par exemple) et est par trop globale sur d'autres. Il a fallu emprunter largement au droit du service public pour proposer une vision globale et structurante du droit administratif de l'environnement plutôt que d'analyser les spécificités intrinsèques aux nombreuses missions de service public environnemental. Si « *la diversité des régimes juridiques applicables aux différents services publics ne traduit que la diversité des services publics eux-mêmes* »<sup>1</sup>, le parti pris d'aller au-delà de cette diversité pour proposer un régime unifiant des services publics de protection de l'environnement expose le raisonnement à un degré de généralité inévitable à toute approche systémique. Tel n'est pas toutefois la turpitude de toute étude sur le service public ?

---

<sup>1</sup> J.- F. LACHAUME, H. PAULIAT, C. BOITEAU, C. DEFFIGIER, *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd, n°266, p. 150.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**531. De la présence du service public en droit de l'environnement au service public environnemental.** Partant du constat indubitable que le service public existe en droit de l'environnement sans que ses potentialités n'aient vraiment été explorées par la jurisprudence<sup>1</sup> et la doctrine<sup>2</sup>, la recherche s'est donnée pour ambition d'explorer les éléments de droit positif permettant d'esquisser une catégorie matérielle et fonctionnelle de service public : le service public environnemental. Pour cela, il a fallu quitter le terrain bien balisé du droit *du* service public pour aller sur les pistes sinueuses du droit des services publics. Quitter le droit administratif général et s'aventurer sur les terres du droit administratif spécial en poursuivant cette exploration faite par quelques-uns dont DE LAUBADÈRE qui développait dans son traité de droit administratif un tome relatif aux Grands services publics administratifs<sup>3</sup>.

Le domaine d'investigation s'y prête bien. En effet, s'« *il est toujours tentant de mettre face à face le droit de l'environnement et les instruments classiques du droit administratif* »<sup>4</sup> c'est parce que le droit de l'environnement est en grande partie et pour l'essentiel un droit administratif spécial qui s'est construit en empruntant aux techniques traditionnelles du droit administratif. En somme, et la formule dont la paternité revient au professeur M. Prieur est devenue slogan, un « *droit caméléon* » ! En retour, et à défaut d'être « *la pierre angulaire* »<sup>5</sup> du droit administratif, la notion de service public est au carrefour de nombreuses autres : contrat administratif, domaine public, agents publics. Plus que la propriété publique, le service public est à même de révéler toutes les richesses d'une confrontation entre le droit de l'environnement et le droit administratif.

Toutefois, le droit de l'environnement ne saurait être qu'un droit d'emprunt. Qualifié d'aride, il est luxuriant. Son développement fulgurant met en exergue les forces imaginantes de ce droit. « *De son génie créatif il a acquis un statut matriciel. Il vise, par nature, en un*

---

<sup>1</sup> Y. RAZAFINDRATANDRA, « Sur la consécration jurisprudentielle d'un service public de protection de l'environnement », in *Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Mél. A.-S. MESCHERIAKOFF, Bruylant, 2013, p. 261.

<sup>2</sup> J.-M. LEBRETON, « Le « service public de l'environnement » : Mythe ou réalité ? De quelques orientations conceptuelles et fonctionnelles », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS DE GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 840. L'auteur relève les différentes positions doctrinales sur le sujet qu'il considère n'être qu'« *atermolements et incertitudes* ».

<sup>3</sup> A. DE LAUBADÈRE, J.-C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, T. 3, 5<sup>e</sup> éd., 1993. Au sein duquel on trouve la protection de l'environnement

<sup>4</sup> M. PRIEUR, préface in V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et Environnement*, LGDJ, 1994, p. 1.

<sup>5</sup> G. JEZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. I, Dalloz, 2005, p. XV



*contrepoint fictif du réel, la viabilité de la diversité biologique (l'homme compris) »*<sup>6</sup>. Devenu « *droit poulpe* », il se donne sa propre couleur<sup>7</sup> si bien qu'il n'use pas passivement des concepts du droit administratif. Il est un droit *pour* l'environnement ce qui fait qu'il s'accapare les techniques existantes pour les adapter à sa finalité première : le maintien de l'équilibre écologique. Et le service public, dans tout cela ? Pour peu qu'on souhaite y prêter attention, il est une composante essentielle de l'ordre public écologique et doit, en tant que tel, jouer un rôle majeur de systématisation de ce droit. C'est à tout le moins ce à quoi la recherche s'est attelée.

Non sans difficulté. La première est que la dialectique environnement-service public n'est pas aisée à cerner tant l'un comme l'autre sont par nature difficilement saisissables. Définir le service public et définir le droit de l'environnement peuvent être perçues comme une gageure. Et délimiter leur champ d'application, impensable. Résolument globale<sup>8</sup>, l'approche adopte la notion de service public entendue *lato sensu* — police administrative comprise — tout en analysant les matières connexes du droit de l'environnement – droit de l'énergie et droit de la santé notamment. Le champ d'investigation est *de facto* étendu. Ajoutons à cela, les maux intrinsèques à la complexité du droit. On comprend aisément que faire œuvre de système n'est pas sans risque de critiques. Mais surtout de contradictions, pour peu qu'on arpente le chemin escarpé des normes techniques dont le droit de l'environnement a le secret. Plus modeste, la recherche esquisse les grandes caractéristiques du service public environnemental tel qu'il pourrait être avec l'intérêt environnemental comme le fil d'Ariane. Rappelons-les.

**532. L'existence du service public environnemental.** Le point de départ de la recherche est l'analyse de l'existence du service public environnemental. Les services publics existent en droit de l'environnement dès lors que la protection de l'environnement a été élevée au rang de mission d'intérêt général. Certes, « *la référence au seul intérêt général n'est pas pour autant constitutive d'un service public* »<sup>9</sup>. Néanmoins, la reconnaissance du caractère d'intérêt général attaché à la protection de l'environnement fonde l'existence des services publics en droit de l'environnement. « *L'intérêt général présente toutes les caractéristiques d'un mythe, ancré aux tréfonds de l'imaginaire collectif et constituant le soubassement profond*

---

<sup>6</sup> É. NAIM-GESBERT, « Pour une théorie générale du droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2014, n°1, p. 5.

<sup>7</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. « Objectif droit – Cours », 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°37, p. 19.

<sup>8</sup> Sur les risques propres à une telle analyse : W. COULET, « La notion de service public dans le droit de l'environnement », in Mél. P. MONTANÉ DE LA ROQUE, Presse IEP Toulouse, 1986, T.1, p. 357.

<sup>9</sup> J.-M. LEBRETON, « Le « service public de l'environnement » : Mythe ou réalité ? De quelques orientations conceptuelles et fonctionnelles », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS DE GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 840.

*de l'ordre social et politique : s'il relève d'un jeu de croyances, il est, à l'instar de tout mythe, porteur d'effets de réalité, en modelant les représentations et en influant sur les comportements »*<sup>10</sup>. Selon une perspective Duguiste, cette reconnaissance est constitutive d'un droit objectif qui, dès lors qu'il est consacré dans l'ordonnement juridique, impose aux gouvernants d'agir. « *C'est lui [l'intérêt général] qui, en fin de compte, justifie l'application à la sphère publique de règles juridiques exorbitantes du droit commun »*<sup>11</sup>. Les concepts de droit positif de l'environnement, au rang desquels le droit de l'homme à l'environnement, rendent cette obligation d'agir concrète. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme — avec sa théorie relative aux obligations positives appliquée au domaine environnemental — timidement confortée par celle du Conseil Constitutionnel dessine un ordre public écologique constitutif d'un seuil minimal de prestations à la charge de l'État. Après avoir présenté ces fondations, nous avons mesuré l'étendue de sa présence dans l'ordonnement juridique. À la recherche du service public en droit de l'environnement, on a identifié à partir de la jurisprudence et des textes le champ de l'étude. Parce que le droit de l'environnement est souvent mué au sujet du service public alors même que toute activité assurée ou assumée par une personne publique est présumée être un service public, l'analogie fut de rigueur car le silence ne signifie pas inexistence. Il a été démontré que peuvent recevoir le label de service public environnemental toutes les activités d'intérêt général relevant du code de l'environnement et des matières connexes si la finalité environnementale en est au cœur.

**533. La physiologie du service public environnemental.** La notion d'intérêt environnemental s'est enrichie d'un concept capital pour le maintien de l'équilibre écologique : le patrimoine commun. Considérer les biens environnementaux comme des éléments du patrimoine commun de la nation confère à l'intérêt environnemental toute sa singularité. Intérêt d'ordre patrimonial, il suppose une correction de l'usage des biens environnementaux s'inscrivant dans la durée. Et le service public y prend une place décisive. Il permet l'intervention des personnes publiques pour réguler, selon un subtil équilibre, droit de propriété et libertés économiques aux fins d'assurer la pérennité de l'environnement-patrimoine commun. Soit selon une acception utilitariste, la préservation des services environnementaux. Son inscription dans la durée s'effectue par l'intermédiaire de documents de planification prospectifs, engagés et régulièrement révisés. Ses prérogatives de puissance publiques sont

---

<sup>10</sup> J. CHEVALLIER, « Déclin ou permanence du mythe de l'intérêt général ? », in *L'intérêt général*, Mél. D. TRUCHET, Dalloz, 2015, p. 86.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 84.

principalement de deux sortes : la servitude administrative aux fins de protection de l'environnement pour limiter le droit de propriété et la police administrative pour limiter les activités économiques. Esquissée dans ses grandes lignes, la notion de service public environnemental doit pour être opérationnelle recevoir un minimum de règles d'application générale qui tirent leur source du droit du service public.

**534. Les règles du service public environnemental.** La finalité environnementale suppose un réalisme dans la création des politiques publiques de l'environnement. Ce réalisme se traduit par des modalités de création spécifiques des services publics de protection de l'environnement. Leur procédé de création fait place à une expertise scientifique qui se veut être le point de départ des différentes politiques publiques de protection de l'environnement. Leur caractère prospectif fait de l'acte de planification, un acte de matérialité essentielle des missions de service public. Le réel écologique commande aussi d'adopter une approche globale. La stratification des institutions environnementales, signe d'une sectorialisation historique, est corrigée par des outils juridiques permettant une coadministration fonctionnelle des politiques publiques de protection de l'environnement. Enfin, la finalité environnementale est susceptible de modifier les lois du service public — de l'égalité à la justice environnementale, de la continuité à la continuité écologique, de l'adaptation à l'adaptation écologique, la frontière est mince — et de proposer une catégorisation des règles de financement du service public environnemental — entre les services publics de prévention et de lutte contre les nuisances supportés par les pollueurs et les services publics de protection des écosystèmes supportés par la collectivité.

**535. Ouverture finale.** De cette étude, nous sommes convaincus, avec le professeur LEBRETON que *« la réalisation d'un nouvel ordre de société, garantissant la durabilité et la viabilité écologiques, s'impose comme un objectif collectif prioritaire des politiques publiques modernes. Malgré son exposition à des dérives réductrices, voire minimalistes, le service public en constitue aujourd'hui, dans le contexte institutionnel et normatif français, le procédé (non exclusif) de satisfaction des exigences environnementales et de mise en œuvre des interventions appelées à y répondre le plus rationnel, parce que le plus techniquement efficient et socialement légitime »*<sup>12</sup>. Allant au-delà, par ces lignes directrices, constructives et prospectives, nous espérons avoir modestement alimenté le débat sur un sujet trop souvent passé sous silence. Car,

---

<sup>12</sup> J.-M. LEBRETON, « Le « service public de l'environnement » : Mythe ou réalité ? De quelques orientations conceptuelles et fonctionnelles », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS DE GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 865.

si certains considèrent que « *le service public environnemental, tel qu'en lui-même, à ce jour, n'existe pas* »<sup>13</sup> on a toutes les raisons de croire que les conditions de sa viabilité sont réunies. Après tout, si « *le droit de l'environnement est une manière d'être au monde, élan des temps modernes, une sorte d'envolée d'un nouveau sens de la vérité ; il est ontologie créatrice des formes, non pas seules impulsions jaillies au gré des intérêts [...], mais quelque part, en ses origines, puissance adaptative d'une physique du réel* »<sup>14</sup>, il aurait tort de se priver du service public comme canal redoutable de diffusion de sa vérité.

---

<sup>13</sup> É. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd, 2014, n°121, p. 75.

<sup>14</sup> É. NAIM-GESBERT, « Du droit naturel de l'environnement. Pour une *pax natura* puisée à la source Ciceronienne », in *Entre nature et humanité*, Mél. MALAFOSSE, LexisNexis, 2016, p. 105.



# BIBLIOGRAPHIE

## I. OUVRAGES GÉNÉRAUX, MANUELS, TRAITÉS, COURS

- AUTIN. J.-L ; C. RIBOT, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. « Objectif Droit », 5<sup>e</sup> éd., 2007.
- BEURIER. J.-P, *Droit international de l'environnement*, Pedone, EI, 4<sup>e</sup> éd., 2010.
- BIGOT. G, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, PUF, 2002.
- BONNARD. R, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., LGDJ, 1943.
- BRACONNIER. S, *Droit des services publics*, PUF, Thémis, 2<sup>e</sup> éd, 2002.
- BRISSON. J. E, ROUYÈRE. A, *Droit administratif*, LGDJ, 2004.
- BURDEAU. G, *Les libertés publiques*, LGDJ, 1961.
- CHAPUS. R, *Droit administratif général T1*, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd, 2001.
- DE LAUBADÈRE, J.-C. VENEZIA, *Traité de droit administratif*, T. 3, 6<sup>e</sup> éd, 1997.
- DUGUIT. L, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, Paris, 3<sup>e</sup> éd, 1928.
- DUMONT. G, SIRINELLI. J, LOMBARD. M, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 11<sup>e</sup> éd., 2015.
- DUPUIS. G, GUÉDON. M.-J, CHRÉTIEN. P, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Sirey Université », 12<sup>e</sup> éd, 2011.
- FRIER. P.-L., PETIT. J, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat public, » 10<sup>e</sup> éd, 2015.
- FROMAGEAU. J, GUTTINGER. PH., *Droit de l'environnement*, Eyrolles, coll. « Droit », 1993.
- GAUDEMET. Y, *Droit administratif*, coll. « Manuels », 21<sup>e</sup> éd, 2015.
- GONOD. P, MELLERAY. F, YOLKA. PH, (ss-dir), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2. T, 2011.
- GUGLIELMI. G. J, KOUBLI. G, LONG. M, *Droit du service public*, LGDJ, Coll. « Domat droit public », 4<sup>e</sup> éd, 2016.
- HAURIOU. M.,  
- *Précis de droit administratif et de droit public*, 11<sup>e</sup> éd. 1927.  
- *Précis de droit administratif*, Sirey, 12<sup>e</sup> éd, 1933.
- JÈZE G., *Les principes généraux du droit administratif*, T. 2, 3<sup>e</sup> éd, réédition Dalloz, 2004.
- KALFLECHE. G, *Droit de l'urbanisme*, PUF, coll. « Thémis droit », 2012.
- KISS. A,  
- *Introduction au droit international de l'environnement*, UNITAR, programme de droit de l'environnement, 2<sup>e</sup> éd., 2005.
- KISS. A, BEURIER. J.-P, *Droit international de l'environnement*, Pédone, 4<sup>e</sup> éd, 2010.
- INSERGUET-BRISSET. V, *Droit de l'environnement*, PUR, Didact Droit, 2005.
- LACHAUME. J.-F ; PAULIAT. H., C. BOITEAU. C., DEFFIGIER. C., *Droit des services publics*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2015, 2<sup>e</sup> éd.
- LAFERRIÈRE. E, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1888, T. 2.
- LAMARQUE. J, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973.
- LAVIEILLE. J.-M, *Droit international de l'environnement*, Ellipses, Universités- Droit, 3<sup>e</sup> éd., 2010.
- LEBRETON. G, *Droit administratif général*, Dalloz, coll. « Cours », 8<sup>e</sup> éd, 2015.

**LINOTTE D., ROMI. R., CADEAU. E.**, *Droit du service public*, LexisNexis, coll. Objectif droit - Cours, 2<sup>e</sup> éd, 2014.

**LOMBARD. M., DUMONT. G., SIRINELLI. S.**, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « HyperCours », 2013.

**MOLINER-DUBOST. M.**, *Droit de l'environnement*, Coll. « Cours », Dalloz, 2015.

**MORAND-DEVILLER. J.**, *Droit administratif*, Coll. Cours, 14<sup>e</sup> éd, 2015.

**NAIM-GESBERT. E.**, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll « Objectif droit », 2<sup>e</sup> éd, 2014, pp. 269.

**PISIER. G.**, *Droit administratif général*, Dalloz, coll. « Les mémentos » ; 26<sup>e</sup> éd, 2014.

**PLANCHET. P.**, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Les mémentos », 2015.

**PRELOT. M.**, *Cours de doctorat de droit administratif*, 1951-1952, p. 159

**ROBERT. J., DUFFAR. J.**, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 2009.

**ROLLAND. L.**,  
- *Cours de droit administratif (répétitions écrites issues du cours de doctorat)*, Paris, Les cours du droit, quasi-annuel de 1935-1947.

**ROMI. R.**, *Droit de l'environnement*, LGDJ, coll « Domat droit public », 9<sup>e</sup> éd, 2016.

**SAVY. R.**, *Droit de l'urbanisme*, PUF., coll. « Thémis », Paris, 1981.

**TRUCHET. D.**, *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis Droit », 6<sup>e</sup> éd., 2015

**VALETTE. J.-P.**, *Droit des services publics*, Ellipses, 2<sup>e</sup> éd., 2013.

**VAN LANG., A.**, *Droit de l'environnement*, P.U.F., coll. « Thémis Droit », 3<sup>e</sup> éd., 2011.

**VEDEL. G.**, *Droit administratif*, PUF, 7<sup>e</sup> éd.

**WALINE. J.**, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 26<sup>e</sup> éd. 2016.

## II. OUVRAGES NON-JURIDIQUE, OUVRAGES SPÉCIAUX, THÈSES, RAPPORTS

### OUVRAGES NON-JURIDIQUE:

**BARRY. B.**, *Justice between generations, in Law morality and society. Essays in honour of H.L.A. Hart*, Oxford, 1979.

**BROWN-WEISS. E.**, *Justice pour les générations futures*, éd. Sang de la terre, 1993, 356,p.

**CORBIN. A.**, *Le miasme et la jonquille. L'odorat et l'imaginaire social XVIIIe-XIXe siècle*, Flammarion, 1986.

**DEVEZE. M.**, *La grande réformation des forêts sous Colbert (1661-1680)*, École nationale des eaux et forêts, Nancy, 1962.

**GUICHET.**, *Législation de la restauration et de la conservation des terrains en montagne*, Nancy, 1887.

**HARDIN. G.**, *The Tragedy of the Commons: Science*, 162 (1968).

**JONAS. H.**, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, éd. Le Cerf, 1995, 3<sup>e</sup> éd., réimpr 2008.

**LARRÈRE. C ET R.**, *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, essais, t. 944, Flammarion, 2009.

**OSBORN. F.**, *Our Plundered Planet*, Boston, Little Brown, 1948 ; trad. fr., *id.*, *La Planète au pillage*, trad. de l'angl. par Maurice Planiol, Paris, Payot, 1949

**OST. F.**, *La nature hors-la-loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, éd. La Découverte, Paris, 2003, 346. pp.

**PIGOU. A. C.**, *The Economics of Welfare*, Londres, MacMillan, 2<sup>e</sup> éd, 1924

**RANGEON. F.**, *L'idéologie d'intérêt général*, Economica, 1986.

**RAWLS. J.**, *Théorie de la justice*, éd. du Seuil, col. Points Essais, 1997 ; *La justice comme équité : une reformulation de « Théorie de la justice »*, trad. B. Guillaume, Paris : Ed. La Découverte, 2003.

**SURELL. A.**, *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, Carilian-Gœury et V<sup>or</sup> Dalmont, Editeurs, 1841.

**VOGT. W.**, *Road to Survival*, New York, Sloane Associates, 1948 ; trad. fr., *id.*, *La Faim du monde*, introd. de Bernard M. Baruch, trad. de l'angl. par Isabelle Rollet, Paris, Hachette, 1950.

### OUVRAGES SPECIAUX :

**BREUILLAC. H.-G.**, *De la police sanitaire*, Imprimerie Pust et Fils, 1885.

**CAMPROUX. M.-P. et DUROUSSEAU. M** (ss-dir), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, 2007.

**CHAMPEIL-DESPLATS**, *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires, 2001.

**CHEVALLIER. J.**, *Le service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n°2359, 5<sup>e</sup> éd., 2003.

**CAUDAL. S.**, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, coll « Systèmes, 2014.

**CONSTANT. C.**, *Code des établissements industriels classés*, Paris, A. Durant et Pedone-Lauriel, 1881.

**CONSTANTIN. F** (SS-DIR), *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2002.

**DELAMARE. N.**, *Traité de la police*, J. et P. Cot, Paris, 1705, T1.

**DELMAS-MARTY. M.**, *Le pluralisme ordonné*, Ed., Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006.

**DE MALAFOSSE. J.**, *L'eau qui endort*, Economica, 1989.

**DESPAX. M.**, *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, Paris, Litec, 1968.

**DUCROCQ. TH.**, *Études sur la loi municipale du 5 avril 1884*, Paris Ernest Thorin, 1886.

**DUGUIT. L.**  
 - *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Librairie Felix Alcan, 1912.  
 - *Les transformations du droit public*, Librairie Armand colin, 1913.

**FALQUE. M ; MASSENET. M** (ss-dir), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997.

**FUCHS. O.**, *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale. Comment appliquer le principe pollueur-payeur ?*, L'Harmattan, 2003.

**GOUSSET. P.**, *Le droit des établissements classés, dangereux, insalubres et incommodes*, Dunod, 1967.

**GUYOT. CH.**, *Études sur la législation forestière, Bureaux de la revue des eaux et forêts*, 1879.

**HAURIOU. M.**  
 - *La gestion administrative, étude théorique de droit administratif*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1899.  
 - *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, T. 3, Librairie du recueil Sirey, 1931.



**HERVÉ-FOURNEREAU, N** (ss-dir), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, coll. « L'univers des normes », 2008.

**LAVAU, G** (ss-dir), *La planification comme processus de décision*, Presses de Science Po, 1965.

**LINOTTE, D** (ss-dir), *La police administrative existe-t-elle ?* Economica, coll. Droit public positif, 1985.

**LONG, M**, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ., coll « Systèmes, 2011.

**LONG, M, WEIL, P, BRAIBANT, G, DEVOLVÉ, P, GENEVOIS, B**, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd, 2015.

**MEYER, F**, *Législation et politiques forestières*, éd. Berger-Levrault, coll « L'administration nouvelle », 1968.

**MARTIN, G.-J ; PARANCE, B** (ss-dir), *La régulation environnementale*, LGDJ., 2012.

**NAIM-GESBERT, E, PEYEN, L, RADIGUET, R** (ss-dir), *Figures de la préservation de l'environnement outre-mer. Études de cas et réflexions pluridisciplinaires*, PUAM, coll. « Droit d'Outre-Mer », 2015.

**PIERMONT, L., AUBEL, C.** (ss-dir), *Droit réel au profit de la biodiversité. Comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, Mission économie de la biodiversité, fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Humanité et biodiversité.

**POMADE, A** (ss-dir), *L'expertise du Haut Conseil des biotechnologies : un facilitateur de dialogue sciences/société ?* Sté de législation comparée, mai 2014.

**PRIEUR, M** (ss-dir), *Forêts et environnement*, 1984, PUF.

**PRIEUR, M, HENRIOT, G.- C.**, *Servitudes de droit public et de droit privé. Limitations du droit de propriété en faveur de l'environnement*, éd. Le Moniteur, 1979.

**RÉMOND-GOULLAUD, M**, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, les voies du droit, 1989.

**ROMI, R**, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, Éditions Locales de France, coll « Décentralisation et développement local ».

**SAINT MARC, PH**, *Socialisation de la nature*, Stock 1971.

**SEYTRE, P**, *Des droits et des devoirs des maires en matière d'administration sanitaire (loi du 15 février 1902)*, Auxerre, coll. « La santé publique », 1909.

**THIEFFRY, P** (ss-dir), *La responsabilité du fait des déchets*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », 2012.

**TOUZEIL-DIVINA, M**,  
*La doctrine publiciste 1800 – 1880*, Ed, La mémoire du droit, 2009.

**TOUZEIL-DIVINA, M** (ss-dir), *Miscelannées Maurice Hauriou*, L'Épilogue, coll. « Histoire du droit », 2014.

**VILLEQUEZ, F.- F**, *Du droit des destructions des animaux malfaisants ou nuisibles et de la loupeterie*, Paris, L. Hachette, 1897.

## THESES :

**ANTOINE, A**, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, LGDJ., 2009

**AOUSTIN, T**, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Université de Limoges, 2015.

**BAHOUGNE, L**, *Le financement du service public*, LGDJ., coll. « BDP », 2015.

**BERNARD, S**, *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, LGDJ, coll. « BDP », 2001.

- BETAILLE. J**, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Université Limoges, 2012.
- BONIN. M**, *Les corridors écologiques. Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?* L'Harmattan, coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel », 2008.
- BOUILLIER. C.-P. -V.**, *Droit romain des servitudes de passage. Droit français. Étude sur les servitudes d'utilité publique en général et en particulier sur les servitudes établies par la loi entre propriétaires voisins dans un but d'intérêt public*, thèse pour le doctorat, Paris, A. Parent, imprimeur de la faculté de Médecine, 1873.
- BOYER-CAPELLE. C**, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Université de Limoges, 2009.
- BRACONNIER. S**, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif français*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- BROTELLE. S**, *Le système répressif du droit de l'environnement*, Université de La Réunion, 2009.
- BROYELLE. C**, *La responsabilité de l'État du fait des lois*, LGDJ, 2003.
- CABALLERO. F**, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ., 1981.
- CADART. J**, *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public. Contribution à l'étude du problème de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction*, Paris, Sirey, 1954.
- CALANDRI. L**, *Recherches sur la notion de régulation en droit administratif français*, LGDJ, BDP, 2009.
- CAUDAL-SIZARET. S**, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Université Lyon III, 1993.
- CHARDEAUX. M. -A**, *Les choses communes*, LGDJ., 2006.
- CHAVANON. C**, *Essai sur la notion et le régime juridique des SPIC*, Université de Bordeaux, 1939.
- CLAMOUR. G**, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Nouvelle bibliothèque des thèses, Dalloz, 2006.
- CLUZEL. L**, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Nouv. Bibliothèque des thèses, 2006, vol. 52.
- COQ. V**, *Nouvelles recherches sur les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, Université de Lorraine, 2013.
- GAILLARD. E**, *Génération futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, BDPv, 2011.
- DE BELLESCIZE. R**, *Les services publics constitutionnels*, LGDJ, coll. « BDP », 2005.
- DEFFAIRI. M**, *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, IRJS, 2015.
- DENIZEAU. CH.**, *L'idée de puissance publique à l'épreuve du droit de l'Union européenne*, LGDJ., 2004.
- DENOLLE. A.-S**, *Le maire et la protection de l'environnement*, Université de Caen-Basse Normandie, 2013.
- DE SABRAN PONTEVES. E**, *Les transcriptions juridiques du principe du pollueur-payeur*, PUAM, 2007.
- DE SADELEER. N**, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant/AUF, 1999.
- DU BOIS DE GAUDUSSON. J**, *L'usager du service public administratif*, LGDJ, 1974.
- DUFAU. V**, *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif, L'administration sous contrainte*, L'harmattan, 2000.

**DRAGO. R**, *La crise de la notion d'Établissement public*, Pedone, 1950.

**EGIZIANO. A**, *L'aménagement urbain. Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique*, Université de La Réunion, 2015.

**ESPLUGAS. P**, *Conseil constitutionnel et service public*, LGDJ, coll « Bibliothèque Constitutionnelle et de science politique », Paris, 1994.

**FARINETTI. A**, *La protection juridique des cours d'eau. Contribution à une réflexion sur l'appréhension des objets complexes*, Université Lyon III, 2010.

**FÉVRIER. J.-M**, *La spécificité des principes du service public*, Université de Rennes, 1998.

**FOULQUIER. N**, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français de la fin du XIXe au XXe siècle*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2003.

**GAILLARD. E**, *Génération futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ., BDpv, 2011.

**GAY. L**, *Les « droits-créances » constitutionnels*, Bruylant, 2007.

**HAMONIAUX. T**, *L'intérêt général et le juge communautaire*, LGDJ., 200.

**HAURIOU. A**, *La mainmise de l'Etat sur l'énergie des cours d'eau non navigables ni flottables (loi du 16 octobre 1919)*, Université de Toulouse, 1921.

**HERTZOG. R**, *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Université de Strasbourg, 1972.

**HUTEN. N**, *La protection de l'environnement dans la Constitution française*, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2011.

**INSERGUET-BRISSET**, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 1994.

**JANIN. P**, *L'espace en droit public interne*, Université de Lyon, 1996.

**JEANNEAU. B**, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Sirey, 1954.

**JOUFFROY. B**, *Les prérogatives de puissance publique*, Université de La Rochelle, 2012.

**LAGARDE. M**, *Un droit domanial spécial. Le régime forestier. Contribution à la théorie du domaine*, Université de Toulouse, 1984.

**LE MEIGNEN. B**, *La forêt objet de droit administratif*, Université Aix-Marseille III, 2009.

**LEMERCIER. CH**, *La part du droit administratif dans la gestion du domaine privé de l'État*, Université Paris II, 1990.

**LINOTTE. D**, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Université de Bordeaux, 1975.

**LIVET. P**, *L'autorisation préalable et les libertés publiques*, BDP, 1974.

**LUCAS. M**, *Étude juridique de la compensation*, Université de Strasbourg, 2012.

**MADELAINE. C**, *La technique des obligations positives en droit de la convention européenne des droits de l'homme*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 133, 2014.

**MEKKI. M**, *L'intérêt général et le contrat : contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*, LGDJ, 2004.

**MELIN-SOUCRAMANIEN. F**, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, coll. « Droit public positif », 1997.

**MERLAND. G**, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 2004.

**MICHELOT. A**, *Le principe de l'utilisation rationnelle en droit de l'environnement – Une approche internationale et comparative à partir de la faune*, Université de Dijon, 1997.

**MODERNE. F.**, *Recherches sur la puissance publique et ses prérogatives en droit administratif contemporain*, Université de Bordeaux, 1960.

- MUZNY. P**, *La technique de proportionnalité et le juge de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique*, PUAM, 2005.
- NAIM-GESBERT. E**, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant-Vubpress, 1999.
- NICINSKI. S**, *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2001.
- OUSTRIC. A**, *Le régime juridique de la protection et de la mise en valeur des sites et des paysages en France*, Université d'Aix-Marseille, 1975.
- PICARD. E**, *La notion de police administrative*, LGDJ., 1984.
- POMADE. A**, *La société civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, LGDJ., 2010.
- RAMBAUD. R**, *L'institution juridique de régulation. Recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2012.
- REBILLARD. A**, *Les servitudes environnementales*, Université de La Rochelle, 2005.
- ROTOULLIÉ. J.-C**, *L'utilisation de la technique de marché en droit de l'environnement. L'exemple du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, Université Paris II, 2015.
- ROUSSET. M.**, *l'idée de puissance publique en droit administratif français*, Dalloz, 1960.
- SOLEILHAC. TH.**, *Le temps et droit de l'environnement*, Université Lyon 3, 2006.
- TEITGEN-COLLY. C**, *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Economica, 1981.
- TOMADINI. A**, *La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation*, Université de Bourgogne, 2014.
- TRUCHET. D**, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, LGDJ, 1977.
- UNTERMAIER. J**, *La conservation de la nature et le droit public*, Université Lyon II, 1972.
- VAN LANG. A**, *Juge judiciaire et droit administratif*, coll. « BDP », LGDJ, 1996.
- VLACHOS. G. V**, *Planification et droit public*, Librairie de l'Université Aix-en-Provence, 1970.
- ZARADNY. A**, *Codification et État de droit*, Université Paris II, 2011.
- ZATTARA. A.-F**, *La dimension constitutionnelle et européenne du droit de propriété*, Université de La Réunion, 2000.
- ZIANI. S.**, *Du service public à l'obligation de service public*, LGDJ, BDP, 2015.

## RAPPORTS, COMMUNICATIONS :

### ASSEMBLÉE NATIONALE,

- *Rapport d'information sur la fiscalité écologique présenté par N. Bricq*, 23 juin 1998.
- *Rapport d'information sur la fiscalité écologique présenté par M. Diefenbacher et J. Launay*, 23 septembre 2009.
- *Rapport d'information relative aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité présenté par Geneviève Gaillard*, 6 avril 2011.
- *Rapport n°1428 sur le projet de loi de finances pour 2014 présenté par Christian. Eckert, T. II.*
- *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096) présenté par Valérie. Rabault, T I.*

- *Rapport d'information sur les continuités écologiques aquatiques présenté par Françoise Dubois et Jean-Pierre Viguié*, 20 janvier 2016.

**CANS. C**, *La ZNIEFF : un révélateur de richesses naturelles. De la double nature des ZNIEFF : outil de rassemblement des connaissances pouvant servir de référence scientifique à une décision*, Rapport à Monsieur le directeur de la Nature et des Paysages : min. Env., févr. 1996.

**COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**, « *Gestion des déchets : bilan 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'ADEME* », mai 2013.

**COMMISSION EUROPÉENNE**,

- communication de la commission du 22 mai 2006 « *enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain* », COM(2006) 216 final

**COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT**, *Notre avenir à tous*, Québec, éd. du Fleuve, 1988, p. 51.

**COMOP TRAME VERTE ET BLEUE**, *Rapport au ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables présenté par le Sénateur Paul RAOULT*, mars 2008,

**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**, *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales présenté par Pierrette Crosemarie*, 2009, 77. pp.

**CONSEIL D'ÉTAT**,

- *Les agences : une nouvelle gestion publique*, La Documentation française, coll. « Études du Conseil d'État », 2012.

- *L'eau et son droit*, La documentation française, coll. « Études et document du Conseil d'État », n°61, 2010.

- *Les établissements publics*, La Documentation française, coll. « Études et document », 2009.

- *Le droit de préemption*, La Documentation française, coll. « Études et document du Conseil d'État », 2008.

- *Sécurité et complexité juridique*, La Documentation française, coll. « Études et documents », 2006.

*Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, coll. « Études du Conseil d'État », 2002, 103. pp.

- *L'intérêt général*, La Documentation française, coll. « Études et documents du Conseil d'État », 1999.

- *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, coll. « Études du Conseil d'État », 1994.

- *Les établissements publics nationaux*, coll. « Notes et études documentaires », 1985, p. 74

**CONSEIL DES IMPÔTS**, *Fiscalité et environnement*, 2005, 23<sup>e</sup> rapport au Président de La République.

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**, *Évaluation des moyens nécessaires aux Parcs nationaux*, La Documentation française, mai 2014, pp. 83.

**COUR DES COMPTES**, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, rapport public thématique, La Documentation française, septembre 2011.

**M. -L. SIMONI et al**, *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, La Documentation française, 2005.

**GIRAN. J.-P.**, *Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, juin 2003, pp. 140.

**OCDE**, *Le principe pollueur payeur. Analyse et recommandation de l'OCDE*, 1992, OCDE/GD (92)81).

**PIERMONT. L, AUBEL. C** (ss-dir), *Droit réel au profit de la biodiversité. Comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, Mission économie de la biodiversité, fondation Nicolat Hulot pour la nature et l'homme, Humanité et biodiversité.

**PRIEUR. M** (dir.), *Rapport sur la faisabilité d'un code de l'environnement*, Paris, ministère de l'Environnement, 1993.

**SÉNAT**,

- *Rapport n°552 (2008-2009) de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sidi et Daniel Dubois fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, Tome I, le 9 juillet 2009.

- *Rapport d'information sur l'application du droit communautaire de l'environnement présenté par Fabienne Keller*, 12 octobre 2011,

**SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**, *Réflexions préliminaires sur l'éventualité d'une codification du droit de l'environnement*, vol. 1, 1991.

**SORDELLO. R.**, « Six propositions pour réduire les nuisances lumineuses sur la biodiversité dans les espaces naturels », *Rapport MNHN-SPH*, n°22, 2011.

## ARTICLES

**ABRAHAM. R.**, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme au regard de la convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* 1998, p. 1243.

**AGUILA. Y.**,

- « La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement », *RFDA* 2008, p. 1147.

- « Les acteurs face à la charte de l'environnement », *Cah. Cons. Const.*, 2014/2, n°43, p.43.

**ALBERTINI. P.**, « Les collectivités locales et l'environnement », *AJDA* 1993, p. 835.

**ALEXIS. A.**, « Protection de l'environnement et aides d'État : la mise en application du principe du pollueur-payeur », *R.A.E.- L.E.A.* 2003/2004, n°4, p. 629.

**AMSELEK. P.**, « Le service public et la puissance publique. Réflexions autour d'une étude récente », *AJDA* 1968, p. 492.

**ATTARD. J.**, « Le fondement solidariste du concept "environnement-patrimoine commun" », *Rev. jur. env.*, 2003, n°2, p. 165.

**AUBY. J.-B.**, « Le principe de non-indemnisation des servitudes instituées par application du code de l'urbanisme. (article L. 160-5 du code de l'urbanisme », *Droit et ville*, 1980, p. 171.

**AUBY. J.-M.**, « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration » : *EDCE* 1958, p. 35.

**BAILLEUL. D.**, « Le droit administratif en question : de l'intérêt général à l'intérêt économique général », *JCP A* 25 mars 2005, p. 589.

**BALLANDRAS-ROZET. C.**, « Quelle effectivité pour les référés-environnement ? », *Rev. jur. env.*, 2016, n°2, p. 253.

**BALLET. J.**, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, 2008, Dossier n°10.

**BARALE. J.**, « Le régime juridique de l'eau, richesse nationale (loi du 16 décembre 1964) », *RDP.*, 1965, p. 564.

- BARBIER. CH**, « L'usager est-il devenu un client du service public ? », *JCP* 1995, I, 3816, p. 31.
- BARTENSTEIN** « Les origines du concept de développement durable », *Rev. jur. env.* 2005, p. 294.
- BAUD. J.-P.**,  
 - « Le voisin protecteur de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1978, n°1, p. 16.  
 - « Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXe siècle », *Rev. jur. env.* 1981, n°3, p. 205.
- BAZEX. M.**, « La notion de bien public, entre droit positif et rationalité économique », *Gaz. Pal.*, 2011, n°141, p. 7.
- BECET. J. -M.**, « Vers une véritable politique d'urbanisme littoral », *AJDA* 1993, NS, p. 116.
- BÉLIER. S.**,  
 - « Directive "Habitats" : un inventaire scientifique exhaustif doit être transmis durant la première étape du processus de désignation des Zsc », *Dr. env.* 2001, n°94, p. 265.  
 - « L'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », in M. -P. CAMPROUX et M. DUROUSSEAU (ss-dir), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, 2007, p. 135.
- BELOUBET-FRIER. N.**, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, NS, p. 182.
- BELRHALI-BERNARD. H.**, « Le droit de l'environnement : entre incitation et contrainte », *RDP* 2009, p. 1693.
- BENCHENDIKH. F.**, « Les corridors écologiques à l'aune de la jurisprudence administrative », *AJDA* 2013, p. 2415.
- BERNARD PHILIPPE. J.**, « La planification française », in *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, 19<sup>e</sup> année, n°3, 1964, pp. 558-568.
- BERGOUIGNOUS. G.**, « L'incompétence négative vue du Parlement », *Cah. Cons. Const.*, 2015, n°46, p. 41.
- BERNASCONI. J.**, « Réflexions sur le zonage », *JCP* 1982, I, 3084.
- BEROUJON. F.**, « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *RFDA* 2008, p. 28.
- BÉZIE. L.**, « Louis Rolland, théoricien oublié du service public », *RDP* 2006, p. 847.
- BIEHAUT-DUBOIS. V.**, « A "l'école des chartes" », *AJDA* 2004, p. 2431.
- BIGOT. G.**, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA* 2008, p. 1.
- BILLET. PH.**,  
 - « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Dr. env.* 2003, n°113 p. 215.  
 - « La territorialisation juridique des risques naturels, du droit des limites aux limites du droit », in *Perspectives du droit public*, Mél. HÉLIN, LexisNexis, 2004, p. 109.  
 - « Élimination des déchets : l'avenir en plans », *JCP A* 2005, 1386.  
 - « Principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant les collectivités », *JCP A* 2007, n°1, act. n°1.  
 - « Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement », in N. HERVÉ-FOURNEREAU (ss-dir), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, coll « univers des normes », 2008, p.97.  
 - « "La nature n'a pas de prix. Vendons-là". À propos des unités de biodiversité », *Envir.* 2008, n°6, alerte 36.

- « Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale. À propos du décret n°2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement », *JCP A* 2009, n°20, 2115.
- « Droit de préemption et protection de l'environnement », *Constr-urba*, 2009, n°9, étude 14
- « Barrage et continuités écologiques », *JCP A* 2010, 2198.
- « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *L'eau et son droit*, *EDCE* 2010, p. 550.
- « La fiscalité des déchets ménagers : les voies de l'incitation », *RFFP* 2011, n°114, p. 115
- « Des herbes folles aux services écologiques : considérations juridiques sur les nouveaux rapports entre l'homme et le végétal », in W. DROSS (ss-dir), *Le végétal saisi par le droit*, Bruylant, 2012, p. 65.
- « La taxe annuelle pour la gestion des eaux pluviales urbaines », *Envir.* 2012, n°2, comm. 6
- « Redevance d'élimination des ordures ménagères et élimination personnelle des déchets », *Envir.* 2012, n°12, comm. 88.
- « Distribution communale d'eau potable : une obligation contractuelle de résultat », *JCP A* 2013, 2059.
- « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement dans les loi de finances rectificative pour 2013 et loi de finances pour 2014 », *Envir.* 2014, n°4, étude 8.
- « Régime de délimitation des zones d'assainissement collectif et non collectif », *JCP A* 2015, 2152.
- « La planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets », *JCP A* 2015, n°2267.
- « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement, d'énergie et de transport dans la loi de finances rectificative pour 2014 et la loi de finances pour 2015 », *Rev. EEI*. 2015, n°3, étude n°4.
- « Compétence juridictionnelle pour connaître des litiges relatifs à la redevance spéciale "déchets" », *Rev. EEI*. 2016, n°1, comm. 5.
- « Les déchets dans la loi NOTRe », *Rev. EEI*. 2016, n°1, comm. 6.
- « La rationalisation de la gestion locale des ordures ménagères », *JCP A* 2016, 2105.

#### **BIOY. X,**

- « La propriété éminente de l'État », *RFDA* 2006, p. 963.
- « L'environnement, nouvel objet du droit constitutionnel ou qu'est-ce que constitutionnaliser ? », in H. ROUSSILLON, X. BIOY, S. MOUTON (ss-dir), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2005, p. 25.

**BON. P.,** « La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées », *RFDA* 2004, p. 151.

**BONIN. M.,** « L'émergence des services environnementaux en droit international de l'environnement : Une terminologie confuse », *VertigO*, 2012, Vol 12, n°3.

#### **BORGETTO. M,**

- « Services publics locaux et principe d'égalité », *RFDA* 1993, p. 673.
- « Équité, égalité des chances et politiques de lutte contre les exclusions », *Dr. soc.*, 1999, n°3, p. 221

**BOUL. M.,** « Les publics goods, traduction juridique d'une notion économique », *RFDA* 2013, p. 557.

**BOUSSARD. S.,** « L'éclatement des catégories de service public et la résurgence du "service public par nature" », *RFDA* 2008, p. 43.



**BOUYSSOU. F,**

- « La loi littoral et le Code de l'urbanisme », *LPA* 1986, p. 26.

- « L'environnement : nouveau droit de l'homme ou droit de l'homme liberticide », in *Pouvoir et liberté*, Mél. J. MOURGEON, 1998, Bruylant, p. 512.

**BOYER-CAPELLE. C,** « La contribution du service public de l'environnement au développement économique et social », in K. KROLIK, S. NADAUD (ss-dir), *L'environnement au secours du développement économique et social*, Les chroniques de l'OMIJ, n°6, PULIM, 2015, p. 137.

**BRACONNIER. S,**

- « Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », *AJDA* 2005, p. 644.

**BRAIBANT. G,**

- « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », in *La déclaration des droits de l'homme et la jurisprudence*, P.U.F., coll. Recherches politiques, Paris, 1989, p. 97.

- « La relance de la codification », *RFDA* 1990, p. 306.

- « Problèmes actuels de la codification française », *RFDA* 1994, p. 663.

- « Codifier : Pourquoi ? Comment ? », *RFAP*, janvier-mars 1995, n° 73, p. 129.

- « Utilité et difficultés de la codification », *Droits*, 24-1996, p. 64

- « La problématique de la codification », *RFAP*, 1997, n° 82, p. 167.

**BRAUD. X,** « Les transports dans la loi sur l'air », *Dr. env.* 1997, n°46, p. 16.

**BRIANT. V,** « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Rev. jur. env.* NS, 2013, p. 27

**BROUSSOLLE. D,** « La S.N.C.F. et les transports intérieurs. Loi d'orientation du 30 décembre 1982 », *AJDA* 1983, p. 236.

**BROUSOLLE. Y,** « La simplification des polices de l'environnement », *Dr. env.* 2012, n°199, p. 95.

**BROYELLE. C,** « Les conditions de mise en jeu de la responsabilité du fait des lois », *Dr. adm.* 2012, n°5, comm. 53.

**BRUNET. P,** « Doctrines “juridictionnelles” et doctrines “méta-conceptuelles” du service public », in *Le service public*, actes du colloque AFDA, Paris, Dalloz, 2014,

**BUREAU. D,** « Remarques sur la codification du droit de la consommation », *D.* 1994, *Chron.* p. 291.

**BURELLI. T,** « Faut-il se réjouir de la conclusion du protocole de Nagoya », *Rev. jur. env.* 2012, n°1, p. 45.

**CABANIS. N,** « Faut-il réinscrire dans la loi la notion de service public hospitalier ? », *RDSS*, 2013, n°1, p. 58.

**CAILLOSSE. J,**

- « Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel », *Rev. jur. env.* 1990, n°4, p. 491

- « La modernisation de l'État », *AJDA* 1991, p. 755.

- « Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique », *AJDA* 1996, p. 955.

**CALMETTE. J.-F,** Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », *Rev. jur. env.*, 2008, n°3, p. 265.

**CAMPROUX-DUFFRÈNE. M.-P,**

- « Le marché d'unités de biodiversité : questions de principe », *Rev. jur. env.*, 2008, NS, p. 87

- « La création d'un marché d'unités de biodiversité est-elle possible ? », *RRDM* 2011, n°1, p. 11

**CANS. C,**

- « Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995 », *Rev. jur. env.*, 1995, n°2, p. 195.

- « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFDA* 1999, p. 750.

- « Le développement durable en droit interne : apparence du droit ou droit des apparences », *AJDA* 2003, p. 210.

- « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local », *AJDA* 2006, p. 1431.

- « Du milieu à la zone protégée : la « territorialisation » de la protection des milieux naturels, in M-P. CAMPROUX-DUFFRENE, M. DUROUSSEAU (ss-dir), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, P.U de Strasbourg, 2007, p. 113.

- « La réforme, tant attendue, du droit répressif de l'environnement. Commentaire de l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 », *Dr. adm.*, 2013, n°1, étude n°1.

**CANS. C, MARKUS. J.-P,** « La chasse une activité protectrice de l'environnement par détermination de la loi ? », *AJDA* 2009, p. 973.

**CAPITANI. A,** « La charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », *RFDC* 2005/3, n°63, p. 493.

**CARBAJO. J,** « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public », *AJDA*, 1981, p. 176.

**CARPENTIER. E,** « Le juge administratif et la Charte constitutionnelle de l'environnement », *RDP*, 2009, n°2, p. 455.

**CARTON. O,** « De l'inutilité de la constitutionnalisation du droit de l'environnement ? », *LPA* 2005, n°175, p. 3.

**CARTRON. J,** « Les plans de prévention des risques : Quelle amélioration du dispositif juridique de prévention », *Rev. jur. env.* 1995, n°2, p. 247.

**CASSIA. P,** « Service public français et droit communautaire », *LPA* 2002, n°133, p. 4.

**CASSIN. F.,** « L'indemnisation des servitudes environnementales », *AJDA* 2003, p. 1619.

**CASTAING,** « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », *AJDA* 2003, p. 2290.

**CAUDAL. S,**

- « Un nouvel obstacle pour l'écotaxe sur l'énergie. Commentaire de l'extrait de la décision du Conseil Constitutionnel n°2000-441 DC du 28 décembre 2000 concernant l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes à l'énergie », *Rev. jur. env.* 2001, n°2, p. 215.

- « L'écofiscalité à l'épreuve des principes financiers et fiscaux », *RFEP* 2005, n°90, p. 32

- « Actualité des contraventions de grande voirie en matière de protection de l'environnement », in *Confluences*, Mél. J. MORAND-DEVILLER, Paris, Montchrestien, 2007, p. 735.

- « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA* 2009, p. 2329.

- « Équité et fiscalité environnementale », in A. MICHELOT (ss-dir), *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?* Larcier, 2012, p. 181.

- « À la recherche du service public en droit de l'environnement », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 891.

**CAUDAL. S, JANIN. P,** *La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : entre volontarisme et renoncement*, *Dr. Adm.* Avril 2007, étude n°5.

**CHAPUS. R,**

- « Le service public et la puissance publique », *RDP* 1968, p. 235.

- « Structure de la responsabilité pour dommages de travaux publics », in *Mélanges Marcel Waline*, LGDJ, 1974, t. 2, p. 307.

**CHARBONNEAU. S,**

- « Protection de la forêt de Gascogne et désagrégation du droit. Étude sur l'application de la loi du 24 décembre 1969 sur les défrichements dans la forêt de Gascogne. » *Rev. jur. env.* 1977, n°3, p. 240 ; 1977, n°4, p. 347.
- « La codification de l'impossible », *RDR*, juin 1997, p. 334.

**CHARLEZ. A,**

- « La protection des espaces » in M. CORNU et J. FROMAGEAU, *Genèse du droit de l'environnement*, Vol. II, L'Harmattan, 2001, p. 264.
- « Les réserves de chasse et de faune sauvage : des origines aux statuts actuels », *Faune sauvage*, n°278 spécial Réserves, novembre 2007, p. 93.
- « Le sanglier, le droit et l'indemnisation de ses dégâts », *Faune sauvage*, n°282, 2008, p. 51.

**CHARLIER. R.-E**, « La notion juridique de service public industriel et commercial », *JCP* 1955 I, 121.

**CHARPENTIER. J**, « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », in *Les hommes et l'environnement, quels droits pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Mél. A.-C. KISS, Frison-Roche, 1998, p. 17.

**CHENOT. B,**

- « L'existentialisme et le droit », *RFSP* n°1, 1953, p. 57.
- « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », *EDCE* 1950, p. 77.

**CHEVALLIER. J,**

- « La place de l'établissement public en droit administratif français », *Publ. Fac droit*, Amiens, 1972, p. 5.
- « Les droits du consommateur usager de services publics », *Dr. soc.* 1975, p. 75.
- « Essai sur la notion juridique de service public », *Publ. Fac droit*, Amiens, n°7, 1977, p. 156.
- « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in J. CHEVALLIER (ss-dir), *Variation autour de l'idéologie d'intérêt général*, CURAPP, t. II, PUF, 1979, p. 3.
- « La dimension symbolique du principe de l'égalité », *RDP* 1990, p. 164.
- « Décentralisation et politiques publiques », *AJDA* 1992, NS, p. 120.
- « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA* 1997, p.10.
- « Vers un droit post-moderne. Les transformations de la régulation juridique », *RDP* 1998, n°3, p. 659.
- « Déclin ou permanence du mythe de l'intérêt général ? », in *L'intérêt général*, Mélanges D. Truchet, Dalloz, 2015, p. 86.

**CHIRAC. J**, « Message lu au colloque de la Cour de cassation le 20 juin 2005 », *Rev. jur. env.* 2005, NS, p. 24.

**CHIROLEU-ASSOULINE. M**, « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », *RFFP* 2011, n°114, p. 17.

**CHRISTOPHE-TCHAKALOFF. M.-F**, « Le principe d'égalité en droit européen », *AJDA* 1996, NS, p. 168.

**COMOLET. A, DECONINCK. A**, « Le principe d'intégration, historique et interprétation », *REDE* 2001, n°2, p.152.

**CONSTANTIN. F,**

- « Recours au Mercantour », *Rev. jur. env.* 1982, n°2, p. 192.
- « Recours au Mercantour (Acte II), le juge se dérobe », *Rev. jur. env.* 1983, p. 138.
- « chapitre 2 - Le point de vue de la doctrine », *Rev. jur. env.* 1985, n°3, « Les parcs naturels régionaux », p. 318.

- COULET. W**, « La notion de service public dans le droit de l'environnement », in Mél. P. MONTANÉ DE LA ROQUE, Presse IEP Toulouse, 1986, T.1, p. 357.
- CRISTOL. D**, « Le service public hospitalier français », *RDP* 1997, n°3, p. 801.
- CROUY-CHANEL. E**, « Esquisse d'une théorie fiscale de l'écotaxe », *Droit fiscal*, n°9, 2009, 207.
- DE CORAIL. J**,
- « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'État dans le domaine de l'économie », Mél. EISENMANN, Cujas, 1975, p. 299.
  - « L'identification du service public par le juge administratif », in *Le pouvoir*, Mél. BURDEAU, LGDJ, 1977, p. 789.
  - « Une question fondamentale : la doctrine du service public, de la définition et de la nature du droit administratif et de la compétence du juge administratif », *Rev. adm.*, 1997, p. 24
  - « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA* 1997, p. 20.
- DE GAUDEMAR. H.**, « Les sujétions de puissance publique », in *La puissance publique*, Actes du colloque organisé du 22 au 24 juin 2011 par l'Association Française pour la recherche en Droit Administratif, LexisNexis, coll. Colloques et débats, p. 197.
- DEGOFFE. M**, « À propos du service public virtuel », *CJEG* 1993, p. 535.
- DEGUERGUE. M**,
- « De quelques difficultés de la notion de service social », *AJDA* 2008, p. 1479.
  - « Solidarité et environnement », in M. HECQUARD-THÉRON (ss-dir), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, PUT, 2009, p. 337.
  - « L'usager victime », *RFDA* 2013, p. 477.
- DEHARBE. D.**, « Définition française du déchet ultime », *Envir.* 2003, n°4, *chron.* 8.
- DE KLEMM. C**, « Les éléments de l'environnement », in A. Kiss (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, p. 15.
- DE KLEMM. C ; G. MARTIN ; M. PRIEUR ; J. UNTERMAIER**, « Les qualifications des éléments de l'environnement » in A. Kiss (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, pp. 53-104.
- DE LANVERSIN. J**, « Pour un statut du littoral », *AJDA* 1978, p. 596.
- DE LAUBADÈRE. A**,
- « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA*, 1961, p. 591.
  - « Remarques sur le régime de l'autorisation conditionnée en droit administratif français », in *Perspectiva del derecho administrativo*, T. 3, Mél SAYAGUÈS LASO, 1969, p. 1245.
- DELAUNAY. B**, « La réforme de la participation du public », *AJDA* 2013, p. 344.
- DELHOSTE. M.-F.** « Dégâts aux rizicultures et principe d'exclusion d'indemnisation : l'interprétation jurisprudentielle discutable de la volonté législative », *Rev. jur. env.* 2001, n°2, p. 242.
- DÉLICAT. Y**, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA*, 2013, p. 1782
- DELMAS-DARROZ. S**, « Les plans de déplacements urbains : un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie », *LPA*, 8 septembre 1997, n° 108, p. 4.
- DEL REY. M.-J**, « La notion controversée de patrimoine commun », *D.* 2006, p. 388.
- DELVOLVÉ. P**, « Les collectivités locales et les déchets », *Droit et Ville*, n° 6, 1978, p. 185.
- DELZANGLES. H**, « L'intégration des enjeux environnementaux, un principe du droit de l'Union européenne », in O. DUPÉRÉ (ss-dir), *L'intégration des enjeux environnementaux dans les branches du droit : Quelle(s) réalité(s) juridique(s) ?*, journée d'étude du 28 janvier 2016, Université de La Réunion.

**DE MALAFOSSE. J,**

- « La propriété, gardienne de la nature », *in* Mél. FLOUR, Répertoire du Notariat Défrénois, 1979, p. 335.

- « La codification de l'impossible : du code rural au code de l'environnement (faune, flore, chasse et pêche) », *RFDA* 1990, p. 98.

- « Servitude de chasse », *Envir.* 2003, repère n°2.

- « La notion de territoire de chasse n'a pas d'existence juridique », *Envir.* 2005, n°5, repère, n°5.

**DENOIX DE SAINT-MARC. R.**, « La question de l'administration contractuelle », *AJDA* 2003, p. 970.

**DE SABRAN PONTEVES. E**, « Le principe pollueur-payeur en droit communautaire », *REDE* 2008, n°1, p. 21.

**DE SADELEER. N.**,

- « Les avatars du principe de précaution en droit public (effet de mode ou révolution silencieuse ?) », *RFDA*, 2001, p. 547.

- « Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne ? » *in* N. HERVÉ-FOURNEREAU (ss-dir), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, PUR, coll « Univers des normes », 2008, p. 45.

- « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement », *Droit et Société*, n°80, 2012, p. 81.

**DESPAX. M**, « La défense juridique de l'environnement. Réflexions à propos de quelques décisions de jurisprudence concernant la pollution de l'eau et de l'atmosphère », *JCP.* 1970.1.2359, p. 51.

**DEVOLVÉ. P**, « Service public et libertés publiques », *RFDA*, 1985, p.2

**DONATI. N, EGLIE-RICHTERS. B**, « La mise en œuvre d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite "incitative" dans la loi du 3 août 2009 dite "loi Grenelle 1" », *JCP A* n°48, 2276.

**DONIER. V**, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA* 2006, p. 1219.

**DOUENCE. J.-CL**,

- « Les conventions entre personnes publiques », *in* *Loi et justice. Problèmes de droit public contemporain*, Mél. STASSINOPOULOS, LGDJ, 1974, p. 113.

- « Les incidences du caractère national ou local du service public », *AJDA* 1997, p. 113.

**DOUSSAN. I**,

- « Pour une "vision renouvelée" de la biodiversité », *Dr. env.* 2014, n°226, p. 294.

- « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? », *in* C. Cans (ss-dir), *Responsabilité environnementale*, coll. « Thèmes et commentaire », Actes, 2009, p. 127.

**DUGRIP. O**, « La notion de règles concernant la création des catégories d'établissements publics dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État », *in* *L'unité du droit*, Mél. R DRAGO, Paris, Dalloz, 1996, p. 369.

**DUGUIT. L**, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *RDP* 1907, p. 418.

**DUPÉRON. O**,

- « La réforme du régime des transports et des déplacements urbains », *AJDA* 2001, p. 69.

- « L'obligation pour les communes d'aménager des itinéraires cyclables », *AJDA* 2003, p. 2327.

**DUPUY. P.-M**, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997, p. 873.

**DUPUY. R.-J.**, « La notion de patrimoine commun de l'humanité appliquée aux fonds marins », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle : influence des données économiques et technologiques*, étude offertes à Cl.-A. COLLIARD, Paris, A. Pedone, 1984 p. 201.

**DUROUSSEAU. M.**, « L'arrêté de protection du biotope, un outil original de conservation des milieux naturels », *Courrier nature*, juillet 1986, n°104.

**DUROUSSEAU, PH. BILLET**, « Principes constitutionnels et principes généraux d'attribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2013, NS, p. 17

**DRAGO. G.**, « service public national et services publics constitutionnels », *JCP A* n°16, 2007, 2099.

**DRIGUEZ. L ; RODRIGUEZ. S.**, « Services sociaux général et droit communautaire. Entre spécificité et banalisation. », *AJDA* 2008, p. 191.

**DROBENKO, B.**, « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », *Rev. jur. env.*, 2006, n°2, p. 125.

**DUPLAT. J.**, « Une forêt ouverte au public et protégée en tant que site naturel appartient-elle au domaine public ? », *BJCL* 2008, n°4, p. 279.

**ECKERT. G.**, « Le financement du service public », in *Le service public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, AFDA, 2014, p. 191.

**EGLIE-RICHTERS. B.**, « La force obligatoire des plans de gestion des déchets et le principe de compatibilité », *BDEI* 2013, n°46, 1602, p. 13.

**EISENMANN. C.**, « Droit public, droit privé », *RDP*, 1952, p. 904.

**EISSEN. M.-A.**, « Le principe de la proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *EDCE* 1989, p. 284

**EVEN. B.**, « L'inscription de la charte de l'environnement au sein du contentieux administratif », *Envir*, 2012, n°12, dossier 25.

**FALCQUE. M.**, « Introduction générale », in M. FALCQUE, M. MASSENET (ss-dir), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997, p. 1.

**FARINETTI. A.**, « La circulaire du 18 janvier 2013 relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique, expression d'une mise en œuvre ambitieuse de l'article L. 214-17 du Code de l'environnement », *Envir.* 2013, n°5, comm. 34.

**FATOME. E.**, « Établissement public et service public », *AJDA* 1997, p. 96

**FAURE. B.**  
 - « Le droit des collectivités territoriales “malade de ses normes” », *RFDA* 2014, p. 467.  
 - « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA* 2015, p. 1898.

**FAVOREU. L.**, « Service public et Constitution », *AJDA* 1997, p. 16.

**FELDMAN. J.-P.**, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », *D.* 2004, p. 970.

**FERMAUD. L.**, « Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012 », *RFDA* 2013, p. 603.

**FITZGERALD. G.-F.**, « Le Canada et le développement du droit international : La contribution de l'affaire de la *Fonderie de Trail* à la formation du nouveau droit de pollution atmosphérique transfrontière », *Études Internationales*, 1980, Vol 11, n°3, p. 393.

**FLAUSS. J.-F.**, « La procéduralisation des droits substantiels de la convention européenne des droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et nuisances », in *Pour un droit commun*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 1263.

**FLORY. M**, « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in J.-Y. CHEROT (ss-dir), *Droit et environnement : propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, 1995, p. 39.

**FONBAUSTIER. L**,

- « Environnement et pacte écologique. Remarques sur la philosophie à un nouveau “droit à” », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°15, janvier 2004, p. 142.

- « Une tentative de refondation du droit : l'apport ambigu de la sociologie à la pensée de Léon Duguit », *RFDA* 2004, pp. 1053.

« Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? - À propos d'une incise dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 », *Envir.* 2012, n°2, Étude n°3.

- « Rôle et responsabilité(s) de l'État et des collectivités locales », in P. THIEFFRY (ss-dir), *La responsabilité du fait des déchets*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », 2012, p. 43.

**FONBAUSTIER. L, BOUAOUDA. K.**, « Remarques critiques sur la portée normative des SDAGE », *Envir.* n°6, 2008, étude n°6.

**FONTAINE. A**, « approbation de la charte du Parc National de la Réunion : un pas de plus vers la construction de l'ordre public réunionnais », *Rev. jur. env.* 2014, n°3, p. 477.

**FONTAINE. V**, « Quelle place pour les déchets dans la loi “Grenelle I” ? », *BDEI.*, sept. 2009, 13

**FORT. F.-X.**, « La constitutionnalité conditionnée des servitudes administratives », *AJDA* 2012, p. 1285.

**FOUCHER. K**,

- « L'environnement comme nouvel objet constitutionnel dans l'ordre juridique français », *Aménagement-Environnement*, Kluwer, 2008, NS, *L'environnement, objet d'un droit fondamental*, p. 188.

- « L'apport de la QPC au droit de l'environnement : conditions et limites », *RFDC* 2012, n°3, p.526.

**FOURRÉ. J**, « Les codifications récentes et l'unité du droit », *LPA*, 18 nov. 1985, p. 11

**FRANCOU. J.-P**, « Le service public et le critère matériel en droit administratif français et européen », *Rev. adm.*, 1997, n°300, p.688

**FRAYSSE. F**, « Existe-t-il une police communale de l'environnement », *Droit et Ville*, 42-1996, p. 129.

**FRITZ. J. -CL**, « Le développement durable : la recherche d'autres logiques ? », in C. APOSTOLIDIS, G. FRITZ et J. -CL. FRITZ (ss-dir), *L'humanité face à la mondialisation : droit des peuples et environnement*, Montréal, l'harmattan, 1997, p. 194.

**FROGER. G, MÉRAL. PH, LECOQ. J.-F, AZNAR. O, BOISVERT. V, LARON. A, ANTONA. M**, « Regards croisés de l'économie sur les services écosystémiques et environnementaux », *VertigO*, 2012, vol. 12, n°3.

**FROMAGEAU. J**,

- « L'histoire du droit – L'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement », in A. Kiss (ss-dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, pp. 27

- « Les inventaires, un instrument au service de la protection de l'environnement et du patrimoine », colloque SFDE, Lyon III, 9 octobre 1997.

- « Histoire de la protection de la nature jusqu'en 1976 », in *20 ans de protection de la nature, Hommage en l'honneur de M. Despax*, acte du colloque du 28-29 novembre 1996, PULIM, 2001.

- « De la protection implicite à la protection intégrée », in *La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, acte de la journée d'étude SFDE du 12 octobre 2006 à Strasbourg, Presse universitaire de Strasbourg, juillet 2007, pp. 12.
- FUCHS. O.**, « Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 », *AJDA* 2008, p. 2109.
- FUCHS-CESSOT. A.**, « Le classement en réserve naturelle n'emporte pas domanialité publique », *AJDA* 2012, p. 1449.
- GABAYET. N.**, « L'établissement public, procédé à reconsidérer (1/2)/ - L'instrument d'une gestion efficace des services publics », *JCP A* n°14, 2016, 2099.
- GALAN. P.**, « Le droit de l'aménagement et la politique foncière d'après la loi du 18 juillet 1985 : changement ou continuité ? », *RDI* 1986, n°1, p. 29.
- GAUTIER CL, VALLUY. J.**, « Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexions à partir du débat sur le développement durable », *Politix*, vol. 11, n°42, 1998, p. 7.
- GEFFROY. J.-B.**, « Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *RDP* 1987. P. 49.
- GORGE. A.-S.**, « Le service public de l'équarrissage, un nouveau service public ? », *RRJ* 2010, n°1, pp. 221
- GOY.**, « La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme aux abords des aéroports », *RFDA* 1986, p. 934.
- GRELLEY. P.**, « Contrepoint. Du commissariat général du plan au Centre d'analyse stratégique », *Informations sociales*, 1/2010, n°157, p. 89.
- GRÉMION. C.**, « Quelle méthode pour évaluer la décentralisation ? », *AJDA* 1992, NS, p. 115
- GROS. M.**, « L'environnement contre les droits de l'homme ? », *RDP* 2004, n°6, p. 1583
- GROULIER. C.**, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA* 2005, p. 1034.
- GUGLIELMI. G.-J, G. KOUBI.**
- « Le service public, désinence législative ou office du juge ? », *JCP A* 2007, n°23, 2145
- « Le droit, comme la langue, vit dans la conscience populaire », *AJDA* 2008, p. 1169.
- HANICOTTE. R.**, « Le haut conseil des biotechnologies : l'expert, le bon grain et l'ivraie », *AJDA* 2009, p. 1411.
- HARDIN. G.**, « The Tragedy of the commons », *Science*, 1968, vol. 162, p. 1243.
- HAURIOU. M.**, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Les cahiers de la nouvelle journée, 1925, n°23
- HÉLIN. J.-C.**, « L'écriture des chartes des parcs naturels régionaux et le droit », *Rev. jur. env.* 1997, n°4, p. 489.
- HEMERY. V.**, « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA* 1998, p. 347.
- HERBEL. P, KROMAREK. P.**, « Un exemple d'instrument économique de protection de l'environnement : la réduction des émissions de gaz à effet de serre », *D.* 2007, p. 963.
- HERMON. C.**, « Police administrative et environnement : plaidoyer pour une police municipale environnementale », *Dr. env.* 2004, n°121, p. 164.
- HERTZOG. R.**
- « Les trois âges de la fiscalité de l'environnement », *Les cahiers du CNFPT*, 1988, p. 137
- « Le prix du service public », *AJDA* 1997, p. 55
- « La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) : un impôt contestable, mal adapté à la lutte contre les GES », in Y. PETIT (ss-dir), *Le protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, P.U.S., 2002, p. 187.



- « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *RFFP*, 2011, n°114, p. 158.

**HOEPFFNER. H, JANICOT. L**, « Police locale *versus* Police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP* 2012, p. 1245

**HOSTIOU. R**,

- « La "loi littoral" et le domaine public maritime naturel », *RFDA* 1986, p. 719.

- « La notion de domaine public maritime naturel », *CJEG* 1993, p. 306.

- « Droit de délaissement : véritable garantie ou miroir aux alouettes ? », *AJDI*, 2008, p. 870

- « Vers un nouveau principe général du droit de l'environnement. Le principe "protecteur-payeur" », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mél M. PRIEUR, Dalloz, 2009, p. 567.

- « Propriété privée, domanialité publique et protection du littoral : le droit administratif des biens à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA* 2010, p. 543.

- « L'expropriation pour risque naturel », *AJDA* 2012, p. 1324.

- « Protection du littoral et propriété privée : la Cour tourne le dos à la jurisprudence Depalle », *AJDA* 2014, p. 2273.

**HUGLO, C.** « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif. Les suites de l'arrêt Erika de la Cour de cassation », *AJDA* 2013, p. 667.

**HUTEN. N ; COHENDET. M.-A**, « La charte cinq ans après : chronique d'un réveil en fanfare », *Rev. jur. env.* 2010, n°1, p. 43.

**JACQUOT. H**,

- « La planification. Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 », *AJDA* 1982, p. 577

- « Difficultés liées au principe d'indépendance des législations de l'urbanisme et de la protection de la nature en ce qui concerne la conservation des biotopes », *AJDA* 1993, p. 318.

**JADOT. B**, « L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir », in F. OST, S. GUTWIRTH (ss-dir), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Vubpress, 1996, p. 93.

**JALLAMION. C**, « Contribution à une histoire du droit privé de l'environnement : la lutte du juge judiciaire contre les pollutions et les nuisances », *BDEI*, 2009, n°2, suppl n°19 *Perspective d'un droit privé de l'environnement, à la recherche d'un statut juridique du bioacteur*.

**JAMAY. F**, « La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public : une ambition limitée », *Envir.* avril 2013, étude 11.

**JANICOT. L**,

- « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales », *AJDA* 2012, p. 753.

- « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014, p. 472.

**JANIN, P**.

- « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », *AJDA* 2007, p. 1445.

- « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *Rev. jur. env.*, 2010, n°4, p. 591.

- « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Rev. jur. env.* NS, 2013, p. 43.

**JAWORSKI. V**, « De la codification à la constitutionnalisation : quel avenir pour le droit de l'environnement ? » in *De code en code*, Mél. G. WIEDERKEHR, Dalloz, 2009 p. 416.

**JEGOUZO. Y**,

- « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA* 1994, p. 607.

- « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA* 1996, p. 209.

- « La création et la gestion des parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1997, n°4, p. 473.
- « Les plans d'élimination des déchets mis en œuvre par la France n'assurent pas une transposition suffisante des directives », *RDI* 2002, p. 311
- « La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2003, NS, p. 28.
- « Les autorisations administratives vont-elles devenir des biens meubles ? », *AJDA* 2004, p. 945.
- « Existe-t-il un territoire pertinent ? » in K. FOUCHER, R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l'environnement : Territoires et Gouvernance*, PUAM., 2006, p.121.
- « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *Pouvoirs* n°127, 2008, p. 25/
- « Environnement et décentralisation », in *Confluences*, Mél. J. MORAND-DEVILLER, Montchrestien, 2008, p. 867.
- JÈZE. G.**, « Appréciation par les gouvernants et leurs agents de l'opportunité d'agir », *RDP* 1943, p. 1.
- JOUNMI. H.**, « Les nouveaux mécanismes de marché basés sur les approches quantitatives : l'exemple des certificats d'économie d'énergie et des projets domestiques », *Droit et Ville*, 1/08/2008, n°66, p. 27.
- JUAN. S.**, « La responsabilité sans faute de l'État législateur du fait de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature », *Rev. jur. env.* 2004, n°2, p. 191.
- KALFLECHE. G.**,
  - « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives », *LPA* 2009, n°46, p. 46
  - « Droit de l'urbanisme et énergie renouvelables : je t'aime, moi non plus », *Dr. env.* 2012, HS, p. 25.
- KALFLECHE. G., SORBARA. J.-G.**, « Les compensations de service public du paquet Alunmia : Une obscur clarté », *Europe*, 2012, n°6, p. 4.
- KISS. A.**,
  - Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ?, *Rev. Jur. env.* 1976, n°1, p. 15
  - « La notion de patrimoine commun de l'humanité », *RCADI*, vol. 175, 1982, t. II, p. 109-256.
  - « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », in A. Kiss (ss-dir), *L'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, coll. « Environnement », 1989, p. 361.
  - « L'ordre public écologique », in M. BOUTELET ; J.-C. FRITZ (ss-dir), *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, Bruylant, 2005, p. 155.
  - « De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement », *Rev. jur. env.* 2005, n°3, p. 264.
- KISS. A., SICAULT. J.-D.**, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm 5-16 juin 1972) », *AFDI*, Vol. 18, 1972, p. 606.
- KOUBI. G.**, « La notion de "charte" : fragilisation de la règle de droit ? », in J. CLAM ; G. MARTIN, *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 179.
- KOVAR. R.**, « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *RTDE* 1996, p. 215 ; p. 493
- KROLIK. C.**, « Un code primeur pour la naissance du droit de l'énergie », *Rev. jur. env.* 2011, n°4, p. 483.

**LACHAUME. J.-F.**

- « Actualité des conclusions de Matter et de la jurisprudence “Bac d'Eloka” », in J.-B. AUBY et S. BRACONNIER, *services publics industriels et commerciaux locaux : questions actuelles*, Paris, LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », 2003, p. 3.

- « Quels droits subjectifs pour les usagers des services publics ? », *Les droits publics subjectifs des administrés*, Colloques et débats, LexisNexis, 2011, p. 125.

**LAMARQUE. J.**, « Fiscalité écologique et égalité devant l'impôt : faux principes et fausses application des principes », in *Les mutations contemporaines du droit public*, Mél. B. JEANNEAU, Dalloz, 2002, p. 183.

**LAMBRECHTS. C.**, « Modèles étrangers. Le statut juridique de l'environnement en droit anglais et américain », in A.-C. Kiss, *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1989, p. 342.

**LAMOUREUX. S.**, « La codification ou la démocratisation du droit », RFDC, 2001/4, n° 48, p. 801.

**LANDROS. E.**, « La facturation des activités de police administrative de l'État. – Variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de police », JCP A 2010, 2175

**LANGLAIS. A.**, « Les paiements pour services environnementaux. Une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? Réflexions juridiques. », RDR 2013, n°413, étude 7.

**LARROUY-CASTERA, X.**, « A la recherche de la gestion équilibrée de la ressource en eau. L'hydroélectricité à l'épreuve de la continuité écologique », AJDA 2013, p. 2018.

**LASCOUMES. P.**, « Protection de l'environnement et ordre public. Pour un front commun DIREN, ministère public, OPJ et APJ », in La police de l'environnement, Cahiers de la sécurité intérieure, n°9, mai-juillet 1992, p. 11.

LASCOUMES. P ; MARTIN. G. J, « Des droits épars au code de l'environnement », Droit et société, n°30/31, 1995, p. 323.

**LATOURNERIE. R.**, « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie, convalescence ou jouvence », EDCE 1960, p. 61.

**LAVIALLE. CH.**,

- « Sur la pérennité de la puissance publique », JCP G 1992, I, Doctr., p. 343.

- « Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations », RDP 1990, p. 469.

- « Remarques sur le classement des forêts publiques dans le domaine privé », in *Long Cours*, Mél. P. BON, Dalloz, 2014, p. 945.

**LAVILLE. B.**, « Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat », RFAP 2010/2, n°134, p. 279.

**LEBEN.**, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », RDP, 1982, p. 295

**LEBRETON. J.-M.**,

- « De la genèse à la reconnaissance : La justice environnementale entre paradigme d'équité et réception fonctionnelle », in A. MICHELOT (ss-dir), *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, 2012, p. 95.

- « Le “service public de l'environnement” : Mythe ou réalité ? De quelques orientations conceptuelles et fonctionnelles », in *Espaces du service public*, Mél. J. DU BOIS DE GAUDUSSON, T. 2, PUB, 2014, p. 839.

**LEBRETON, J.-P.**, « La planification urbaine dans la loi ALUR », AJDA 2014, p. 1088.

**LE CORRE. L ; NOURI. A.**, « Un inventaire du patrimoine naturel : Les Z.N.I.E.F.F. », *Rev. jur. env.* 1996, n°4, p. 389.

**LEGRAND. H.**, « La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels », RFDA 1996, p. 228.

**LE LOUARN. P,**

- « Du périmètre à l'espace... une évolution attendue de la législation des périmètres sensibles », *Rev. jur. env.* 1986, n°1, p. 14 ; n°2-3, p. 188.

- « Approche systémique du droit de l'environnement », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (ss-dir), *Genèse du droit de l'environnement*, Vol. I, Fondements et enjeux internationaux, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 59.

- « La tempête Xynthia révélateur des insuffisances du droit », *JCP G* 2011, n°19, p. 940

**LEPAGE. C,** « Le code de l'environnement : acte de naissance officiel du droit de l'environnement ? », *Gaz. Pal.* 6-7 mars 1996.

**LENCLOS. J.-L.,** « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *Rev. jur. env.* 1997, n°2, p. 189.

**LERIQUE. F,** « Un droit social qui ne coule pas de source : le droit à l'eau », *RDSS* 2015, p. 1097.

**LESQUEN. X,** « Application dans le temps du principe des droits acquis », *RJEP* 2014, comm 13.

**LIAGRE. J,** « L'aménagement des forêts publiques : point de vue d'un juriste », *RFF*, LI, NS, 1999, p. 50.

**LIGNEAU. P,** « Le procédé de la déclaration préalable », *RDP* 1976, p. 679.

**LOCHAK. D,** « Droit, normalité et normalisation », in *Le droit en procès*, CURAPP-PUF, 1983, p. 51.

**LOMBARD. M,** « Mots et valeurs du service public », *AJDA* 2008, p. 1225

**LONDON. C,** « Fiscalité écologique : un vent de réforme », *LPA* 1999, n°256, p. 5

**LOUVARIS. A.,** « Puissance publique, service public et droit administratif : Eternel retour ou fin de l'histoire ? », in *Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Mél. A.-S. MESCHERIAKOFF, Bruylant, 2013, .

**RAZAFINDRATANDRA. Y,** « Sur la consécration jurisprudentielle d'un service public de protection de l'environnement », in *Service public, puissance publique : permanence et variations d'un couple mythique*, Mél. A.-S. MESCHERIAKOFF, Bruylant, 2013, p. 261.

**REGOURD. S,** « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP* 1987, p. 5.

**REMOND-GUILLOUD. M,**

- « Ressources naturelles et choses communes », *D.* 1985, p. 85.

« À la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement », *Rev. jur. env.* 1992, n°1, p. 6.

- « L'environnement, sagesse de la propriété », in M. FALCQUE, M. MASSENET (ss-dir), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997, p. 44.

**REJET. T,** « Les quotas d'émission de GES (ou l'atmosphère à la corbeille ?) » *D.* 2005, chron., p. 2632.

**REZENTHEL. R,** « L'évolution du régime des ports maritimes depuis la loi littoral », *Rev. jur. env.* 1997, NS, p. 33.

**RIBOT. C,** « L'influence des principes généraux du droit de l'environnement » in *Environnements. Les mots du droit et les incertitudes de la modernité*, Mél. COLSON, PUG, 2004, p. 393.

**RICHER. L,**

- « La contractualisation comme instrument de gestion des affaires publiques », *AJDA* 2003, p. 973.

- « Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau. La loi à la traîne de la jurisprudence », *AJDA* 2007, p. 1168.

**RIVERO. J,**

- « Droit public et droit privé. Conquête ou statu quo ? », *D.* 1947, p. 69.
- « Le plan Monnet et le droit, *D.* 1947, chron XXXIII, p. 129.
- « Droit public et droit privé : conquête ou statu quo ? », *D.* 1947, chron. p. 61.
- « Le problème juridique du plan », *Dr. soc.* Coll. XXXVI.
- « Vers un statut juridique du plan Monnet », *Dr. Soc.* 1949, p. 4.
- « Apologie pour les “faiseurs de système” », *Dalloz*, 1951, p. 99.
- « Existe-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953, n°2, p. 279.
- « Déclarations parallèles et nouveaux droits de l’homme », *RTDH* 1990, n. 4, pp. 323.

**RIVERO. J, VEDEL. G,** *Les problèmes économiques et sociaux et la constitution du 27 oct. 1946, Collection Droit Social*, T. XXXI, mai 1947, p. 34.

**ROBINEAU. Y,** « À propos des limites d’une codification à droit constant », *AJDA* 1997, p. 655

**ROBLOT-TROIZIER. A,** « Les clairs-obscurs de l’invocabilité de la charte de l’environnement, *AJDA* 2015, p. 493.

**ROCHÉ. J,** « Réflexion sur le pouvoir normatif des juges, *AJDA* 1962, p. 532

**ROGER-LACAN,** « Spécialité, gravité et anormalité dans la responsabilité sans faute », *RFDA* 2012, p. 333.

**ROMAGOUX. F,** « L’extension du contrôle du juge administratif sur le déboisement des forêts domaniales portant atteinte à la biodiversité », *Rev. jur. env.* 2010, n°3, p. 409.

**ROMI. R,**

- « Le département et l’administration de l’environnement », *LPA* 16 juill. 1990.
  - « Science et droit de l’environnement, la quadrature du cercle », *AJDA* 1991, p. 432.
  - « La répartition des compétences en matière d’environnement : une décentralisation très retenue et trop orientée », *Cah. du CNFPT* 1992/6.
  - « Les principes du droit de l’environnement dans la “charte constitutionnelle”, “jouer le jeu” ou mettre les principes “hors jeu” ? », *Rev. jur. env.* 2003, NS, p. 45.
  - « Les limites de la décentralisation en matière d’environnement », *Rev. jur. env.* 2004, n°4, p. 377.
  - « La constitutionnalisation des principes du droit de l’environnement : de la grandeur à la mesquinerie », *Dr. envir*, 2005, n°109, p. 114.
  - « La décentralisation de l’environnement : un coup pour rien », *Dr. env* n°126, 2005, p.°44.
  - « Sur quelques questions existentielles des “environnementalistes” aujourd’hui », in K. FOUCHER et R. ROMI (ss-dir), *La décentralisation de l’environnement : territoire et gouvernance*, PUAM, 2006, p. 9.
  - « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l’obligation créée par la charte des parcs naturels », *Rev. jur. env.* 2006, NS, p. 56
  - « La “transversalité”, caractéristique, moteur et frein du droit de l’environnement », in *Confluences*, Mélanges en l’honneur de J. Morand-Deville, Montchrestien, 2007, p. 913
- ROUSSEAU. D,** « Droits de la troisième génération », p. 135 in *Droit constitutionnel et droits de l’homme*, Rapport français du IIe congrès Mondial de l’Association Internationale de Droit Constitutionnel Paris — Aix-en-Provence, 31 août — 5 septembre 197, PUAM, Economica, 1987.

**SABLIÈRE. P,** « Les ouvrages de production, de transport et de distribution d’électricité sont-ils encore des ouvrages publics et faut-il qu’ils le soient ? Contribution à l’étude des incertitudes pesant sur la notion d’ouvrage public », *AJDA* 2005, p. 2324

**SAILLET. B,** « Forêts et environnement », *Rev. jur. env.* n° 3-4, 1976, p. 410.

**SAINTENY. G,**

- « L'émergence d'un nouvel enjeu de politique publique : le pouvoir face à l'environnement », *Politiques et management public*, vol. 16, n°2, 1998, pp. 129

- « Quel impact environnemental et économique peut-on attendre de la fiscalité environnementale », *Dr. env.*, 2010, n°1, p. 9.

**SANDEVOIR. P,** « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », *Mél. STASSINOPOULOS*, 1977, p. 317.

**SANSEVERINO-GODFRIN. S, BRUNI. E, HINOJOS-MENDOZA. G, GARBOLINO. E,** « Problématique de la mise en application des trames vertes », *Dr. envir.* 2013, n° 210, p. 94.

**SAVARIT. I,** « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA* 1998, p. 305

**SARLAT. J.-J, OLIVIER. A,** « La servitude conventionnelle environnementale », *Envir.* 2011, n°6, étude n°7

**SEILLER. B,**

- « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005, p.417

- « Évolution de la conception française du service français et de son dualisme » *JCP A* 2007, 2097.

**SERPANTIER. G, MÉRAL. PH, BIDAUD. C,** « Des bienfaits de la nature aux services écosystémiques. Éléments pour l'histoire d'une idée écologique », *VertigO*, 2012, vol 12, n°3

**SIRONNEAU. J,**

- La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée, *Rev. jur.env*, 1992, n°2, p. 137.

- « Genèse et évolution du droit de l'eau en France », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (ss-dir), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Vol. II, 2001, p. 195.

**SMETS. H,**

- « Le principe pollueur payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement ? », *RGDIP*, 1993, n°2, p. 339

- « Examen critique du principe pollueur-payeur », in Mél. A. KISS, *Les hommes et l'environnement*, Frison-Roche, 1998, p. 79.

- « Le principe pollueur-payeur dans le rapport de la Commission Coppens », *Rev. jur. env.*, 2003, NS, p. 71

- « Le principe utilisateur-payeur et son utilisation dans la gestion de l'eau », in S. Maljean-Dubois (ss-dir), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, La Documentation française, CERIC, 2002, p. 105.

- « Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu », *Rev. jur. env.*, 2011, n°1, p. 79

**SOURIOUX. J.-L,** « Codification et autres formes de systématisation du droit à l'époque actuelle. Le droit français, Journées de la Société de législation comparée 1988 », *RID comp.* 1989, numéro spécial, p. 145

**STEICHEN. P,**

- « Contentieux des plans d'élimination », *Envir.* 2003, n°4, Chron. 10.

- « Le principe de compensation : un nouveau principe du droit de l'environnement ? », in C. Cans (dir), *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation ;* Dalloz, coll. Thèmes et commentaire, Actes, 2009, pp. 143-162.

**STIRN. B,** « La conception française du service public », *CJEG* 1993, p. 299.

**STONE. C,** « Should trees have standing ? Toward legal rights for natural objects », *Southern california law review*, 1972, p. 450

- STRUILLOU. J.-F.**, « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA* 2012, p. 1329.
- TANGUY. Y.**, « L'institution selon Maurice Hauriou : Doctrine et postérité », in C. ALONSO, A. DURANTON, J. SCHMITZ, *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : Quel(s) héritage(s)*, PUAM, 2015, p. 301
- THIBIERGE. C.**, « Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir », *D.* 2004, p. 577.
- THIEFFRY. P.**,
- « Contentieux du manquement aux mesures communautaires de protection de l'environnement : une croissance soutenue », *Gaz. Pal.*, 2006, n°281, p. 2
  - « La directive cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre ... au fil de l'eau », *AJDA* 2007, p. 1177
  - « Le nouveau droit des déchets est arrivé : la responsabilité élargie du producteur est morte, vive la responsabilité élargie du producteur », *LPA* 2009, n°41, p. 6.
  - « La responsabilité élargie du producteur et la concurrence », *RTDE*, 2014, p. 73.
- THIEFFRY. P., RAIGNAULT. J., BOUAOUA. K.**, « Le producteur responsable de la "fin de vie" de ses produits », *LPA* 2007, n°135, p. 12.
- TRAORÉ. S.**,
- « La nature juridique des plans de prévention », *AJDA* 2003, p. 2185.
  - « Les cartes de bruit et les plans de prévention du bruit d'origine communautaire », *Dr. env.* 2006, n°138, p. 133.
  - « La consécration du caractère relatif de l'inconstructibilité des espaces boisés classés », *Envir.* 2010. Étude 15.
- TREBULLE, F.G.**,
- « Consécration du caractère réel du droit de chasse », *RDI*, 2003, p. 317.
  - « Du droit de l'homme à un environnement sain », *Envir.* 2005, comm. 29.
  - « La propriété à l'épreuve du patrimoine commun : le renouveau du domaine universel », in *Mél. Malinvaud*, Litec 2007, p. 659.
  - « Les mutations de la norme en droit de l'environnement », in N. MARTIAL-BRAZ, J.-F. RIFFARD, M. BEHAR-TOUCHAIS (ss-dir), *Les mutations de la norme. Le renouvellement des sources du droit*, Economica, coll. « Études juridiques », 2011, p. 211.
  - « Quelles responsabilités pour quels producteurs ? », in P. THIEFFRY (ss-dir), *La responsabilité du fait des déchets*, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », 2012, p. 81.
  - « Marché et protection de la biodiversité : Les unités de compensation écologique », in J. SOHNLE, M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, (ss-dir), *Marché et environnement*, Bruylant, coll. « Droit(s) et développement durable », 2014, p. 256.
- TROPER. M.**, « L'opposition public-privé et la structure de l'ordre juridique », *Politiques et management public*, vol 5, n°1, 1987.
- TROTABAS. L.**, *La fonction sociale de la propriété privée : le point de vue technique : le régime administratif de la propriété privée*, Sirey, 1930, p. 40.
- TROUILLY. P.**,
- « La responsabilité de l'Etat du fait des mesures de protection de la faune et de la flore : dix ans de jurisprudence administrative », *Envir.* 2012, n°11, « Dossier 10 ans », étude n°15.
  - « Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau est-il devenu inutile ? », *Envir.* 2004, n°7, étude n°13.
- TRUCHET. D.**,
- « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard. Label de service public et statut du service public », *AJDA*, 1982, p. 427.
  - « État et marché », *APD* 1995, n°40, p. 314.

- « Unité et diversité des “grands principes” du service public », *AJDA* 1997, p. 31
- « La structure du droit administratif doit-elle demeurer binaire ? (À propos des catégories juridiques en droit administratif) », *in clés pour le siècle*, Dalloz, 2000, p. 443.
- « Du service public hospitalier aux missions de service public en matière de santé », *Revue générale de droit médical*, 2009, n°33, p. 59
- « Le droit administratif vu par un professeur de droit », *AJDA* 2013, p. 404
- TRUILHÉ-MARENGO. E.**, « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites natura 2000 ? », *Rev. jur. env.* 2005, n°2, p. 131.
- TOULEMONDE. B.**, « Les périmètres sensibles », *AJDA* 1978, p. 649.
- TOUZEIL-DIVINA. M.**,
  - « Eloka : sa colonie, son wharf, son mythe... mais pas de service public ? » *in* S. KODJO-GRAN-VAUX, G. KOUBI (ss-dir.), *Droit et colonisation*, Bruylant, 2005, p. 309 et s.
  - « Relire Duguit en “3D” : entre droit, politique et sociologie », préface *in* D. ESPAGNO, *Léon Duguit : De la sociologie et du droit*, Lextenso-l’Épitoge, 2013, p. 7.
  - « Louis Rolland, le Méditerranéen d’Alger, promoteur et sauveteur du service public », *in* M. TOUZEIL-DIVINA, A. LEVADE (ss-dir.), *Journées Louis Rolland, le Méditerranéen*, Revue Méditerranéenne de Droit public, n°4, Toulouse, Lextenso-l’Épitoge, 2016.
- TOUZEIL-DIVINA. M., C. VLACHOU.**, « Écran noir pour la télévision grecque : les lois du service public par-delà la Méditerranée », *AJDA* 2013, p. 1708.
- TOUZET. À.**, « Droit et développement durable », *RDP* 2008, n°2, p. 453
- UNTERMAIER. J.**,
  - « Droit de l’homme à l’environnement et libertés publiques », *Rev. jur. env.* 1978, n°4, p. 332
  - « Les espaces boisés classés et l’urbanisme », *Annales voirie* 1978, p. 1
  - « La compensation écologique comme principe général du droit », *Rev. jur. env.*, 1986, n°4, p. 381
  - « Nous n’avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l’environnement en particulier », *in Les hommes et l’environnement : Mél A. Kiss, Frison-Roche*, 1998, pp.499
  - « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », *in* M. CORNU et J. FROMAGEAU (ss-dir.), *Genèse du droit de l’environnement*, L’Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Vol. I, 2001, p. 27.
  - « Que reste-t-il des principes de la loi du juillet 1976 ? », *in* M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE et M. DUROUSSEAU (ss-dir.), *La Protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, 2007, p. 27
- VAN LANG. A.**,
  - « La directive “responsabilité environnementale” et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales », *Envir.* 2005, n°12, étude 32.
  - « Les sources traditionnelles en droit de l’environnement », *in Le droit et l’environnement*, Paris, Dalloz, Coll. « Journées nationales Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française », Tome XI, Caen, 2010, p. 25.
  - « L’émergence d’une approche intégrée du risque d’inondation », *AJDA* 2012, p. 1320.
  - « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », *RDI* 2013, p. 255.
  - « La privatisation de l’usager », *RFDA* 2013, p. 494.
  - « Le principe de participation : un succès inattendu », *Cah. Cons. Const.* 2014, n°43, p. 33.
  - « L’intérêt général de l’humanité : évanescence d’un concept en droit de l’environnement », *in Intérêt général*, Mél. D. TRUCHET, Dalloz, 2015, p. 625.
- « Principe de précaution. Exorciser les fantasmagories », *AJDA* 2015, p. 510.



- « Déclassement d'un territoire classé en réserve naturelle, *AJDA* 2015, p. 933.
- VAPAILLE, L.** « L'efficacité du principe pollueur-payeur dans le cadre de la fiscalité », in C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE (ss-dir), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, 2010, p. 164
- VASAK, K.**
  - « Pour une troisième génération des droits de l'homme », in *Pour une politique humanitaire*, Mél. JEAN PICTET, La Haye, 1984, p. 837
  - « Revisiter la troisième génération des droits de l'homme », in *Personne humaine et droit international*, Mél. GROS-ESPIELL, Bruylant, 1997, p. 1649
- VEDEL, G.**
  - « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE.*, 1954, p. 43.
  - « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, 1979-1980, p. 31
  - « La place de la Déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" » in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, 1989, p. 56.
- VENEZIA, J.-C.**, « Puissance publique, puissance privée », Mél. Ch. EISENMANN, 1977, Paris, Cujas, p. 363.
- VERPEAUX, M.**, « La charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution », *Envir.* 2005, n°4, étude n°6.
- VIAL, C.**
  - « Affaire Arcelor : la Cour de justice répond au Conseil d'État », *Envir.* 2009, n°3, comm. 25
  - « Arrêt Tătar c. Roumanie : une décision à prendre avec précaution », *Envir.* 2009, n° 5, p. 24
- VIDAL, H.**, « Servitudes d'urbanisme et expropriation », *D.* 1976, *chron.* p. 111
- VIDAL-NAQUET, A.** « L'état de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur l'incompétence négative », *Cah. Cons. Const.*, 2015, n°46, p. 7.
- VISSANT, C.**, « L'utilisation de la fiscalité environnementale par l'Union européenne », *RFFP*, 2011, n°113, p. 161
- VIGOUROUX, C.**, « Alice au pays de la codification à droit constant », *RFAP* 1997, n° 82, p. 191
- VIOUJAS, V.**, « La résurrection du service public hospitalier », *AJDA* 2016, p. 1272.
- VOLMERANGE, X.**, « La responsabilité de l'État en matière d'installations classées », *LPA*, 11 novembre 2002, p. 4.
- WALINE, J.**
  - « Les contrats entre personnes publiques », *RFDA* 2006, p. 229.
  - « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mél. M. PRIEUR, Dalloz, 2007, p. 413.
- WALINE, M.**
  - « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *La technique et les principes du droit public*, Mél. G. SCHELLE, 1950, t. II, p. 613.
  - « Gratuité ou rémunération des services publics », *RDP* 1951, p. 497.
  - « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », in Mél. DABIN, 1963, I, pp. 355
- WINTER, W.**, « La proportionnalité écologique. Un principe émergent », *Envir.* 2014, n°12, étude 19
- YOLKA, PH.**, « Grands prédateurs de Montagne : l'OPEDER dans le brouillard », *JCP A*, 2014, n°10, actu 754

## FASCICULES

**BOYER. P**, *Usage sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine*, J. Cl. Env, Fasc. 617

**BOYER. P, DESNIER-PASQUIER. F**,

- *La planification aquatique. SDAGE*, SAGE, J. -Cl Env, Fasc. 2930.

- *Police générale de l'eau et des milieux aquatiques*, J. -Cl Env, Fasc. 2950

- *Polices spéciales de l'eau et des milieux aquatiques*, J.-Cl Env, Fasc. 2960

**CANS. C**, *Inventaire du patrimoine naturel. Inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)*, J. -CL Env, Fasc 3522.

**CHAMARD. C**, *Domaine privé, forêts des collectivités publiques*, J.-Cl. Propriétés publiques, Fasc. 47

**FONBAUSTIER. L**, *Études d'impact écologique – Introduction générale*, J.-CL. Env, Fasc. 2500.

**LACHAUME. J.-F**, *Service public local. Définition*, J.-Cl. Collectivités territoriales, Fasc. 730

**LIET-VEAUX. G** actualisé par **J. -C. CAR**, *Servitudes administratives. Théorie générale*, J. -Cl Adm, Fasc. 390

**THIEFFRY. P**, « Protection de l'environnement et droit communautaire de la concurrence », *Jcl Env.*, Fasc.2140.

**TREBULLE. F.-G**,

- *Libre propos sur un changement de nom à valeur de programme*, J. -CL Env, Fasc unique, préface, 2010.

- *Droit du développement durable*, J.-Cl Env, Fasc. 2400

## IV. DECISIONS

### A. JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

#### 1. CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Cons. cons. 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n°2016-737 DC.

Cons. cons. 17 septembre 2015, *Société Gurdebeke SA*, n°2015-482 QPC.

Cons. Cons. 29 mai 2015, *Sté SAUR SAS*, n°2015-470 QPC.

Cons. Cons. 23 mai 2014, *Syndicat France Hydro Electricité*, n°2014-396 QPC.

Cons. Cont. 07 mai 2014, *Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et a*, n°2014-395 QPC.

Cons. Cons. 7 mai 2014, *Sté Casuca*, n°2014-394 QPC.

Cons. Cons. 11 octobre 2013, *Sté Schuepbach energie LLC*, n°2013-346 QPC.

Cons. Cons. 11 avril 2013, *Loi n°2013-312 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, n°2013-666 DC.

Cons. Cons. 23 novembre 2012, *M. Antoine De M*, n°2012-283 QPC.

Cons. Cons. 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère*, n°2012-270 QPC.

Cons. Const. 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement*, n°2012-269 QPC.

Cons. Cons., 14 octobre 2011, *Pierre T*, n°2011-182 QPC.

Cons. Cons. 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*, n°2011-183/184 QPC.

Cons. Cons. 17 juin 2011, *Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT*, n°2011-134 QPC.

Cons. Cons., 8 avril 2011, *Michel Z*, n°2011-116 QPC.

Cons. Cons. 18 octobre 2010, *Sté Sita FD*, n°2010-57 QPC.

Cons. Cons. 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, n° 2010-5 QPC.

Cons. Cons. 29 décembre 2009, *Loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010* n°2009-599 DC.

Cons. Cons. 16 juillet 2009, *Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, n°2009-584 DC.

Cons. Cons. 7 août 2008, *Loi n°2008-790 du 20 août instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, n°2008-569 DC.

Cons. Cons. 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, n°2008-567 DC.

Cons. Const, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, n°2008-564 DC.

Cons. Cons. 16 août 2007, *Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, n°2007-556 DC.

Cons. Cons. 7 juillet 2005, *Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, n°2005-516 DC.

Cons. Cons., 28 avril 2005, *Loi n°2005-412 relative à la création du registre international français*, n°2005-514 DC.

Cons. Cons., 29 décembre 2003, *Loi de finance rectificative pour 2003*, n°2003-488 DC.

Cons. Cons., 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, n°2002-464 DC.

Cons. Cons. 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, n° 2001-451 DC.

Cons. Cons., 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finance*, n°2001-448 DC.

Cons. Cons. 27 juin 2001, *loi relative à l'IVG et à la contraception*, n°2001-446 DC.

Cons. Cons. 28 décembre 2000, *Loi de finance rectificative pour 2000*, n°2000-441 DC.

Cons. Cons., 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, n°2000-434 DC.

Cons. Cons. 23 juillet 1996, *loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, n°96-380 DC.

Cons. Cons. 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, n°87-230 DC.

Cons. Cons. 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, n° 85-198 DC.

Cons. Cons. 23 décembre 1983, *Loi relative au prix de l'eau en 1984*, n°83-166 DC.

Cons. Cons. 23 juin 1982, *Agences financières de bassin*, n°82-124 L.

Cons. Cons. 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, n°79-105 DC.

Cons. Cons. 25 juillet 1979, *Agence nationale pour l'emploi*, n°79-108 L.

Cons. Cons. 17 et 19 mars 1964, *Radiodiffusion-Télévision*, n° 64-27 L.

## 2. TRIBUNAL DES CONFLITS

TC, 12 octobre 2015, *Communauté de communes Vallée du Lot et du vignoble c/ Bernard L*, req. n°4024.

TC, 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*, req. n°3963.  
 TC, 09 juillet 2012, *M. Jean-Claude A et a c/ association communale de chasse agréée d'Abondance (Haute-Savoie)*, req. C3861.  
 TC, 13 décembre 2010, *Sté Green Yellow*, req. n°3800.  
 TC, 22 octobre 2007, *Mlle Doucedame c/ Département des Bouches-du-Rhône*, req. n° C 3625.  
 TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes de France*, req. n°3506.  
 TC 21 mars 2005, *Mme Matern c/ Commune de Barr*, n°3430.  
 TC, 21 mars 2005, *Mme Alberti-Scott c/ Commune de Tournefort*, req. n°3413.  
 TC, 24 février 2003, *Schach c. Société Deux-Alpes loisirs*, req. n° C-03340.  
 TC, 24 septembre 2001, *Bouchot-Plainchant*, n°3190.  
 TC 18 juin 2001, *M. X c/ Ville de Strasbourg, et a*, n°3241.  
 TC, 19 octobre 1998, *Préfet du Tarn c/ Cour d'appel de Toulouse a*, n°03131.  
 TC, 5 juillet 1999, *SA des établissements Gurdebek*, req. n°99-03149.  
 TC, 7 décembre 1998, *Jauzy*, req. n° C-03126.  
 TC, 7 octobre 1996, *Mme Breton c/ Commune de Gennes*, req. n°2976.  
 TC, 25 mars 1996, *Société d'exploitation agricole Coutin, D.* 1996, IR, p. 158.  
 TC. 19 février 1990, *Thomas : Rec CE*, p. 618.  
 TC 26 octobre 1987, *Centre français du commerce extérieur*, req. n°02488.  
 TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim*, n°02428.  
 TC, 12 novembre 1984, *Société Interfrost : Rec. CE*, p. 450.  
 TC, 10 janvier 1983, *M. Robert X c/ Commune d'Onesse-Laharie*, req. n°02273.  
 TC, 6 janvier 1975, *Consorts Apap c/ État français : Rec. CE*, p. 792.  
 TC, 25 juin 1973, *Sieur Béraud : Rec. CE*, p. 769.  
 TC 8 décembre 1969, *Sieur Arcival c/ Safalt*, req. n° 1934 : *Rec. CE*, p. 695.  
 TC. 24 juin 1968, *Ursot : Rec CE*, p. 798.  
 TC 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ Epoux Barbier : Rec. CE*, p. 789  
 TC, 29 mai 1967, *Serurier : Rec. CE*, p. 654.  
 TC, 8 février 1965, *Martin c/ Sauvadet : Rec CE*, p. 811.  
 TC 2 juill. 1962, *Cts Cazautets : Rec. CE*, p. 823.  
 TC, 20 novembre 1961, *Centre régional de lutte contre le cancer Eugène Marquis, D.* 1962, p. 389.  
 TC, 22 janvier 1955, *Naliato : Rec. CE*, p. 614.  
 TC 27 juillet 1950, *Peulaboef : Rec. CE*, p. 668.  
 TC, 27 novembre 1933, *Verbanck : Rec. CE*, p. 1248.  
 TC, 11 juillet 1933, *Dame Melinette : Rec CE*, p. 1237.  
 TC 4 juillet 1983, *Gambini, Préfet de la Haute Corse / CA de Bastia : Rec. CE*, p. 540.  
 TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain : Rec CE*, p. 91.  
 TC, 9 décembre 1899, *Association Canal de Gignac, S.* 1900, IIIe, p. 49.  
 TC, 10 mai 1890, *Commune d'Uvernet : Rec. CE*, p. 486.  
 TC, 24 novembre 1894, *Loiseleur : Rec CE*, p. 631 ; *D.* 1896, III, 3.  
 TC 8 février 1873, *Blanco : Rec. CE*, p. 61.

### 3. CONSEIL D'ÉTAT

CE, 11 décembre 2015, *Association France Énergie Planète*, req. n°367116.  
 CE, 27 novembre 2015, *M...A...B*, req. n°388370.

CE, 23 novembre 2015, *Stés Altus énergie et Solaïs*, req. n°381249.

CE, 8 juillet 2015, *M...A...B*, req. n°388370.

CE, 10 juin 2015, *Association les amis de la Terre*, req. n°369428.

CE, 20 mai 2015, *Sté Pneutech SAS*, req. n°380726.

CE, 19 janvier 2015, *Commune d'Auberive*, req. n°360009.

CE, 19 décembre 2014, *Commune de Saint Leu*, req. n°381826.

CE 14 novembre 2014, *Commune de Neuilly-Plaisance*, req. n°363005.

CE, 17 octobre 2014, *Association cadre de vie et environnement de Lamorlaye*, req. n°364720.

CE, 17 octobre 2014, *CRILAN*, req. n°361315.

CE, 30 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais*, req. n°369148.

CE, 25 juin 2014, *UNICEM*, req. n°366007.

CE, 28 mai 2014, *Association Vent de Colère ! Fédération nationale*, req. n°324852.

CE, 28 avril 2014, *Commune de Val d'Isère*, req. n°349420.

CE, 31 mars 2014, *ministre du Budget c/ Sté Auchan France*, req. n°368111.

CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France*, req. n°351514.

CE, 12 février 2014, *M. et Mme A. B.*, req. n°360161.

CE, 29 janvier 2014, *Sté Fibre excellence Tarascon*, req. n°373423.

CE, 29 janvier 2014, *M. et Mme B...A... c/ Préfet des Alpes Maritimes*, req. n°356085.

CE, 20 décembre 2013, *Association FNE et a*, req. n°363667.

CE, 28 novembre 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, req. n°363301.

CE, 17 octobre 2013, *CEDPA*, req. n°358633.

CE, 25 septembre 2013, *Association SFDE*, req. n°352660.

CE, 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n°344522.

CE, 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, req. n° 360702.

CE, 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, req. n°360648.

CE, 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT*, req. n°342409.

CE 12 avril 2013, *Force ouvrière Énergie des mines*, req n°329570.

CE, 20 mars 2013, *Association Robin des toits*, req. n°354321.

CE 26 décembre 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*, req. n°352117.

CE, 26 décembre 2012, *M. et Mme B...A c/ ministre de l'Économie et des Finances*, req. n°329884.

CE, 14 novembre 2012, *Fédération française des associations de sauvegarde des Moulins*, req. n°345165.

CE 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, req. n°342990.

CE, 13 juillet 2012, *Sté Volkswind fr*, req. n°353565.

CE, 6 juin 2012, *M. Jean-Claude B*, req. n°329123.

CE, 15 mai 2012, *Association Vent de colère ! Fédération nationale*, req. n° 324852.

CE, 16 avril 2012, *Association de chasse privée de bonne rencontre*, req. n°355919.

CE 16 avril 2012, *Sté Innovent*, req. n°353577.

CE 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction en Rhône-Alpes*, req. n° 321219.

CE, 1<sup>re</sup> février 2012, *M. François B et EARL de l'étang de Galetas*, req. n°347205.

CE, 30 décembre 2011, *Sté Terra 95*, req. n°336383.

CE 30 décembre 2011, *Vacher*, req. n° 324310.

CE, 26 octobre 2011, *Commune de Saint Denis*, req. n°326492.

CE 26 octobre 2011, *Commune des Pennes-Mirabau*, req. n°329904.

CE 26 octobre 2011, *Société Française de radiotéléphonie*, req. n°341767.

CE, 14 octobre 2011, *Sté Ocréal*, req. n°323257.  
CE, 28 septembre 2011, *Jullian*, req. n°343690.  
CE, 23 septembre 2011, *Sté Autoimpiati Marini France*, req. n°350384.  
CE 14 septembre 2011, *M. Michel A*, req. n°348394.  
CE, 18 juillet 2011, *Fédération nationale des chasseurs et fédération départementale des chasseurs de la Meuse*, req. n°340512.  
CE, 23 mai 2011, *M. A.* req. n°349215.  
CE, 17 février 2011, *Doré*, req. n° 344445.  
CE, 11 février 2011, *M. Diet*, req. n°316727.  
CE, 26 novembre 2010, *Société Groupe Pizzorno Environnement et a*, req. n° 331078, 331079, 331092.  
CE, 23 juillet 2010, *ONF c/ M. François B*, req. n°321138.  
CE 19 juillet 2010, *Association du quartier Les hauts de Choiseul*, req. n°328687.  
CE, 29 avril 2010, *Mme Beligaud*, req. n°323179.  
CE, 24 mars 2010, *Commune de Quincy-Basse et a*, req. n°352633.  
CE, 17 mars 2010, *Dubois*, req. n°314991.  
CE, 17 mars 2010, *MEDAD*, req. n°311443.  
CE, 11 Février 2010, *Borvo et a*, req. n°324233 et 324407.  
CE, 13 novembre 2009, *SNC Domaine de Sausset-les-Pins*, req. n°309093.  
CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, req. n°293896.  
CE, 27 avril 2009, *Parc national des Cévennes*, req. n°292325.  
CE, 23 avril 2009, *Association France Nature Environnement*, req. n° 306242.  
CE 19 février 2009, *Beaufils*, req. n° 293020.  
CE, 13 février 2009, *Communauté de communes Canton de Saint-Malo-de-la-Lande : Rec CE 2009*, p. 906.  
CE, 12 janvier 2009, *ministre de l'Écologie et du Développement durable*, req. n° 295915.  
CE, 26 novembre 2008, *Groupement pour la défense de la pêche sous-marine et du milieu marin et a*, req. n°305872.  
CE, 26 novembre 2008, *Parc national des Cévennes*, req. n°274061.  
CE, 14 novembre 2008, *Soferti*, req. n°297275.  
CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. 297931.  
CE, TP, Avis, 29 juillet 2008, n°381725.  
CE 21 mai 2008, *Fédération SEPANSO et a.*, req. n° 301688.  
CE, 26 mars 2008, *Association Les amis de la Terre*, req. n°300952.  
CE, 22 février 2008, *Syndicat mixte central de traitement des orudres ménagères de l'agglomération parisienne*, req. n°280931.  
CE, 16 janvier 2008, *Association jeune canoe-Kayak Avignonnais*, req. n°289893.  
CE, 12 novembre 2007, *Sté Vicat SA*, req. n°295347.  
CE, 27 juin 2007, *M. Jean-Claude A*, req. n°280693.  
CE, 10 mai 2007, *M. Pierre A*, req. n°270588.  
CE, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n°284736  
CE, 30 mars 2007, *M. Jacques A*, req. 276701.  
CE, 22 février 2007, *Association personnel relevant des établissements inadaptés* req. n°264541.  
CE, 14 février 2007, *Gaston A*, req. n°280823.  
CE, 11 janvier 2007, *ministre de l'Écologie c/ Sté Barbazanges Tri Ouest*, req. n°287674.  
CE, 15 novembre 2006, *Syndicat mixte du PNR de la Montagne de Reims*, req. n°291056.  
CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon*, req. n°289274.

CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon*, req. 288108.

CE, 24 juin 2006, *Commune de Larnage*, req. n°283070.

CE, 19 juin 2006, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée et a*, req. n° 266435.

CE, 7 juin 2006, *Département du Var*, req. n° 277562.

CE, 24 mai 2006, *Commune de Larnage*, req. n°283070.

CE, 28 avril 2006, *Association générale des producteurs de maïs et a*, req. n°269103, 269109, 269686, 269722, 269959, 270004.

CE, 24 mars 2006, *Sté KPMG et sté Ernst & Young* : Rec. CE. p. 154.

CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n°266564.

CE, avis, 26 octobre 2005, *Association défendre la qualité de la vie à Plan-d'Aups-Sainte-Baume*, req. n°281877.

CE, 30 septembre 2005, *Mme Cacheux*, req. n°263442.

CE, 23 mars 2005, *Sté Doux*, req. n°269059.

CE, 20 avril. 2005, *Sté Bouygues Télécom*, req. n°248233.

CE, 8 avril 2005, *ministre de l'Écologie et du Développement durable c/ Sté Proud*, req. n°252260.

CE, 29 décembre 2004, *Sté d'aménagement des coteaux de St-Blaine*, req. n° 257804.

CE, 25 juin 2004, *Association Les amis de la Berarde et du Haut Vénéon*, req. n°208297.

CE 7 juin 2004, *Association des Commerçants et artisans de mon village*, req. n°253595.

CE, 31 mars 2004, *Union nationale de l'apiculture française*, req. n°254637, 255240, 255384.

CE, 31 mars 2004, *Mme Yvette Y et M. Jean-Louis X*, req. n°250378.

CE, 8 décembre 2003, *Syndicat copropriétaires de la résidence Le Hameau des pêcheurs*, req. 247545.

CE, 05 novembre 2003, *SCI Les blés d'or*, req. n°237383.

CE, 5 novembre 2003, *Association des consommateurs de La Fontaulière*, req. n°226671.

CE, 22 octobre 2003, *Commune de la Rochette*, req. n°248095.

CE 3 octobre 2003, *M. Peyron* : Rec CE, p. 386.

CE, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, req. n°215957.

CE, 9 juillet 2003, *Union fédérale des consommateurs « Que choisir »*, req. n°220803.

CE, 2 juillet 2003, *Association non au passage de l'axe routier à grand gabarit*, req. n°249321.

CE, 25 juin 2003, *Commune des Contamines-Montjoie*, req. n°237305.

CE, 25 juin 2003, *Communauté de commune Chartreuse Guiers*, req. 240411.

CE, 18 juin 2003, *Association foncière urbaine des terrains ensablés du Cap-Ferret*, req. n°224761.

CE, 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys*, req. n°249995

CE, 31 mars 2003, *Union nationale de l'apiculture française*, req. n°254638, 255240, 255384.

CE, 5 mars 2003, *Association communale de chasse agréée de Saint-Hilaire-La-Palud*, req. n°223948.

CE, 22 janvier 2003, *Commune de Val d'Isère et Association des montagnards de la Vanoise*, req. n°230160, 23016.

CE, 9 octobre 2002, *Union nationale de l'apiculture française*, req. n°233876.

CE, 17 mai 2002, *M. A. Mitteau*, req. n°222526, 222529, 222533, 222538, 222539.

CE, 22 février 2002, *Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant, M. et Mme Bigot*, req. n° 208769.

CE, 14 janvier 2002, *Commune de Ramatuelle* : *Rec. CE*, p. 957.

CE, 21 juin 2000, *Sarl Plage « Chez Joseph »* : *Rec CE* 2000, p. 282.

CE, 29 décembre 1999, *Sté Rustica Prograin Génétique SA et a*, req. n°206687, 207303.

CE 27 octobre 1999, *Rolin*, *AJDA* 1999, p. 1008.

CE, 28 juillet 1999, *M. Eric Z et commune de Frossay c/ MM Y et Y et Association des îles, prairies et marais de la Basse-Loire*, req. n°202433.

CE, 14 juin 1999, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, req. n°183809.

CE, 12 mars 1999, *Groupement forestier de la Haute Pommeraie*, req. n°142490.

CE, 18 janvier 1999, *M. Y*, req. n°149174.

CE 30 décembre 1998, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes et a*, req. n°188159.

CE 30 décembre 1998, *ministre de l'environnement c/ Association de chasse de Haute-Jarrie*, req. n°160676.

CE, 18 novembre 1998, *Jaeger*, req. n°161612.

CE, 16 octobre 1998, *Fédération départementale des chasseurs du Morbihan*, req. n°160275.

CE, 3 juillet 1998, *M. Bitouzet*, req. n°159592.

CE, 23 mars 1998, *SARL Hydroélectricité Menges*, req. n°158591.

CE, 13 mars 1998, *M. Laurent X*, req. n°158591.

CE, 27 février 1998, *M. Michel F et a*, req. n°182760.

CE, 21 janvier 1998, *M. X*, req. n°157353.

CE, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* : *Rec. CE*, p. 499.

CE, 17 décembre 1997, *ONF c/ M. Y... Brulez*, req. n°163915.

CE, 12 novembre 1997, *Syndicat national des médecins du travail, Dr Adm* 1998, n°20.

CE, 10 mars 1997, *Commune Lormont*, req. 150861.

CE, 8 janvier 1997, *Sté Verrerie cristallerie d'Arques*, req. n°151795.

CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*, req. n°169557.

CE, 30 septembre 1996, *Sté Stéphanoise des eaux et ville de Saint-Etienne* : *Rec. CE*, p. 355.

CE, 28 juin 1996, *Sarl d'exploitation des établissements Bailly*, req. n°141561.

CE, 6 mai 1996, *District de Montreuil-sur-mer*, req. n°161034.

CE, 15 avril 1996, *M. Charles Henri X*, req. n°140965.

CE, 20 octobre 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat* : *Rec. CE*, p. 1072.

CE, 20 octobre 1995, *Mugnier* : *Rec. CE*, p. 358.

CE, 13 septembre 1995, *D.* 1995, IR 218.

CE, 30 juin 1995, *M. Joël X*, req. n°146358.

CE, 16 juin 1995, *Préfet des Yvelines*, req. n° 140022.

CE, 26 mai 1995, *Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune pyrénéenne dans leur environnement*, req. n°120905.

CE 10 mai 1995, *M. Pierre X et a. c/ Association communale de chasse agréée de la Cellette*, req. n°120370.

CE, 12 avril 1995, *Conservatoire de l'espace littoral c/ M. Richepin*, req. n°137300.

CE 10 mars 1995, *M. Y et a. c/ Association communale de chasse agréée de la Cellette*, req. n°120346.

CE, 29 juillet 1994, *M. X*, req. n°115727.

CE 10 juin 1994, *Rassemblement des opposants à la Chasse*, req n°121768.

CE, 19 janvier 1994, *SARL La Pouzzolane d'Auvergne*, req. n°126267.

CE 8 décembre 1993, *Amelin, Dr. adm*, 1994, n°51.



CE, 28 juillet 1993, *SARL Bau-Rouge*, req. n°116943.

CE, 23 novembre 1992, *Syndicat d'assainissement de la Haute Vallée d'Aure*, req. n°76939.

CE, avis, 10 avril 1992, *SARL Hofmiller*, req. n°132539.

CE, 8 novembre 1991, *Bazin et Sté Horti Sylva*, req. n°51001.

CE, 1 juillet 1991, *Fédération écologiste de Haute-normandie*, req. n°97337.

CE, 1<sup>er</sup> juillet 1991, *M. Pierre X*, req. n°81562.

CE, 8 juin 1991, *Commune d'Ecaille*, req. n°77622.

CE, 15 octobre 1990, *M. Maxime X*, req. n°85189.

CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, req. 69867, 72160.

CE 4 avril 1990, *SIVOM du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales*, req. n°105162.

CE, 21 juillet 1989, *M. Houvert c/ Association communale de chasse agréée de Lacour-de-Visa*, req. n°69130.

CE, 16 juin 1989, *Mme X c/ État, Département de l'Isère et Commune de la Morte*, req. n°59552.

CE, 17 mars 1989, *Syndicat des psychiatres français* : *Rec. CE*, p. 94.

CE, 8 février 1989, *Leparoux*, *RDP* 1989, p. 1516.

CE, 20 janvier 1989, *CCAS de la Rochelle* : *Rec. CE*, p. 8.

CE, 21 octobre 1988, *Syndicat des transporteurs aériens*, *RDP* 1989, p. 1464.

CE, 28 septembre 1988, *ONF c/ Dupouy* : *Rec. CE*,

CE, 27 juillet 1988, *Association des pêcheurs aux filets et engins de Garonne, Isle et Dordogne Maritimes et a*, req. n°75468.

CE, 1 juillet 1988, *Association syndicale de défense des forêts contre les incendies de Lacanau-Medoc c/ Département de la Gironde*, req. n°36525.

CE, 10 juin 1988, *SA établissements Bonnargent-Goyon* : *Rec. CE*, p. 238.

CE, 27 mai 1988, *Commune de Gagnac-Sur-Cere c/ ministre de l'Agriculture et de la Forêt*, req. n°71342.

CE, 18 mars 1988, *Loupias* : *Rec. CE*, p. 668.

CE, 13 novembre 1987, *Syndicat national des transporteurs aériens*, req. n°57652, 57653.

CE, 1<sup>er</sup> juillet 1987, *Hardy* : *Rec. CE*, p. 243.

CE, 18 février 1987, *Gaz de France* : *Rec. CE*, p. 64.

CE, 11 juillet 1986, *Association protectrice du saumon pour le bassin de l'Allier et de la Loire*, req. n°50996.

CE, 15 janvier 1986, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France*, req. n°48271.

CE, 26 avril 1985, *Commune de Larau* : *Rec CE* ; p. 19.

CE, 29 mars 1985, *Sté Trans-Union*, req. 16450.

CE, 1<sup>er</sup> février 1985, *M. Gabriel X*, req. n°29312.

CE, 18 janvier 1985, *Mme X*, req. n°25161, 28076.

CE, 19 décembre 1984, *Société des ciments Lafarge-France* : *Rec. CE*, p. 432.

CE, 14 décembre 1984, *Rouillon*, req. n°47148.

CE (Avis), 6 novembre 1984, req. n°336662.

CE, 13 juin 1984, *Fédération départementale des chasseurs du Loiret*, req. n°28187.

CE 10 juin 1983, *Decroix*, req. n°46877.

CE, 9 juillet 1982, *Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à très haute tension* : *Rec. CE*, p. 277.

CE, 29 janvier 1982, *Association Les Amis de la Terre*, req n°20572.

CE, 20 novembre 1981, *Syndicat intercommunal de Saint-Martin-Vésubie-Valdeblore* : *Rec CE*, p. 434.

CE 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye* : Rec CE, p. 429.

CE, 2 octobre 1981, *Société agricole foncière Solognote* : Rec. CE, p. 353.

CE, 24 juillet 1981, *M. H. Ausseil*, req. n°20697.

CE, 3 juillet 1981, *Gaz de France*, req. n°13121.

CE, 11 février 1981, *Syndicat intercommunal d'assainissement du Sud-Ouest de Lille*, req. n° 12869.

CE, 2 juillet 1980, *M. Georges X c/ État*, req. n° 10614.

CE, 13 février 1980, *SA Au bon marché*, req. n°10697.

CE 14 novembre 1979, *Cruse* : Rec CE p. 803.

CE, 5 octobre 1979, *Lamar* : Rec. CE p. 365.

CE, 29 juin 1979, *ministre de l'Intérieur c/ Malardel* : Rec. CE 1979, p. 294.

CE, 28 mars 1979, *ministre de la qualité de la vie c/ Boutet et autres et a*, req. n° 00131, 00486.

CE, 23 février 1979, *Gourdain* : Rec CE, p. 78.

CE, 9 février 1979, *Sté d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France* : Rec CE, p. 47.

CE, 13 octobre 1978, *Perthuis* : Rec CE, 1978, p. 370.

CE, 7 juillet 1978, *ministre de la qualité de la vie c/ Vauxmoret*, req. n°99333.

CE, 28 avril 1978, *Ville de Marseille c/ Dame Veuve Ballester et a*, req. n°05750.

CE 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant La Touraine*, req. n°92276.

CE, 29 octobre 1976, *Rouillon, Pommeret et Sion* : Rec. CE p. 453.

CE, 7 janvier 1976, *Cie Providence*, Rev. jur. env., 1977, p. 61.

CE, 19 décembre 1975, *Fédération départementale d'association de pêche Eure-et-Loire*, Rev. jur. env., 1977, p. 63.

CE, 28 novembre 1975, *Sieur Abamonte*, req. n°90772.

CE, 5 octobre 1975, *Pélissier* : Rec CE, p. 537.

CE, 4 juin 1975, *Sieur X...Antoine c/ Commune de Dallet*, req. n°91100.

CE, 3 mars 1975, *Sieur Courrière et autres*, req. n°85544.

CE, 26 février 1975, *Garrigou* : Rec. CE, p. 154.

CE, 21 novembre 1973, *Sté des Papeteries de Gascogne*, req. n°83046.

CE, 19 janv. 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant* : Rec. CE, p.48.

CE, 14 juin 1972, *Eidel* : Rec CE, p. 442.

CE, 20 juillet 1971, *Consorts Bolusset*, req. n° 79259.

CE 20 janvier 1971, *Comptoir français des produits sidérurgiques* : Rec CE, p. 49.

CE, 3 juillet 1970, *Commune de Dourgne*, req. 76289.

CE, 13 mars 1970, *ministre d'État chargé des affaires culturelles c/ Dame Benoist d'Anthenay* : Rec. CE, p. 182.

CE, 13 juin 1969, *Commune de Clefcy* : Rec. CE, p. 308.

CE, 24 juin 1968, *Société Distilleries bretonnes et Société d'approvisionnements alimentaires* (2 arrêts) : Rec. CE, p. 801.

CE, 23 février 1968, *Picard* : Rec. CE p. 131.

CE, 9 juillet 1966, *Commune de Palavas-les-Flots* : Rec. CE, p. 89.

CE, 18 mars 1966, req. n°56983, 56991.

CE 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* : Rec. CE 1964.

CE, 28 juin 1963, *Narcy* : Rec CE, p. 401.

CE, 2 novembre 1962, *ASSEDIC de la siderurgie de l'Est* : Rec. CE p. 588.

CE, 4 avril 1962, *Chevassier* : Rec. CE. p. 244.

CE, 13 octobre 1961, *Ets Campanon-Rey* : Rec. CE, p. 567.

CE, 13 juillet 1961, *Compagnie fermière du Casino municipal de Constantine*, AJDA 1961, p. 469.

CE, 27 janvier 1961, *Vannier* : *Rec CE*, p. 60.

CE, 13 janvier 1961, *Magnier* : *Rec CE*, p. 33.

CE, 22 avril 1960, *Sieur Berthier* : *Rec CE*, p. 264.

CE, 1<sup>er</sup> juillet 1959 *Sieur Piard*

CE, 11 mai 1959, *Sieur Dauphin* : *Rec CE*, p. 294.

CE, 23 mai 1958, *Sieur Amoudruz* : *Rec CE* 1958, p. 301.

CE, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* : *Rec CE* p. 434.

CE, 20 avril 1956, *ministre de l'Agriculture c. Consorts Grimouard*, req. n°33961.

CE 20 avril 1956, *Epoux Bertin* : *Rec. CE*, p. 167.

CE, 30 avril 1951, *Pannetier* : *Rec. CE*, p. 240.

CE, 9 mars 1951, *Concerts du conservatoire* : *Rec CE*, p 151.

CE, 26 janvier 1951, *SA Minière métallurgique, industrielle chimique et commerciale* : *Rec CE*, p. 49.

CE, 3 novembre 1950, *Guidicelli* : *Rec. CE*. p. 534.

CE, 7 juillet 1950, *Dehaene* : *Rec. CE*, p. 426.

CE, 6 février 1948, *Compagnie Carcassonnaise de transport en commun*, RDP 1948, p. 248.

CE, 2 avril 1943, *Bouguen* : *Rec. CE*, p. 86

CE, 31 juillet 1942, *Montpeurt* : *Rec. CE*, p. 239.

CE, 1<sup>er</sup> avril 1938, *Sté l'Alcool dénaturé de Coubert*

CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc* : *Rec CE*. p. 229.

CE, 29 juillet 1938, *Le Roy-Ladurie*, S. 1939, III, 105.

CE, 13 mai 1938, *Caisse Primaire Aide et protection* : *Rec. CE*, p. 417.

CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitier « La Fleurette »* : *Rec CE*, p. 25

CE, 18 décembre 1936, *Prade* : *Rec CE* 1936, p. 1136.

CE, 20 décembre 1935, *Établissement Vezia* : *Rec. CE*

CE, 6 juillet 1934, *Société Van Outryve* : *Rec CE*, p. 786.

CE, 9 février 1934, *Mabille* : *Rec. CE*, p. 201.

CE, 19 mai 1933, *Benjamin* : *Rec CE*, p. 541,

CE, 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois* : *Rec. CE*, p. 117.

CE, 6 mai 1931, *Tondut* : *Rec CE*, p. 577 ;

CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, GAJA, 20<sup>e</sup> éd, n°41.

CE, 10 janvier 1930, *Despujol* : *Rec CE*, p. 30

CE, 31 mars 1928, *Rauch* : *Rec. CE*, p. 522

CE, 10 février 1928, *Chambre syndicale des propriétaires marseillais* : *Rec CE*, p. 222

CE, 18 juin 1926, *Gronsard* : *RDP* 1926, p. 437

CE, 17 juin 1925, *Kunian* : *Rec. CE*, p. 589

CE, 27 mars 1925, *Lunel* : *Rec. CE*, p. 343

CE 23 décembre 1921, *Société générale d'armement* : *Rec CE*, p. 1109

CE, 21 janvier 1921, *Sté Protectrice des animaux* : *Rec. CE* 1921, p. 74

CE 21 janvier 1921, *Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurance du Territoire de Belfort* S. 1921, III, p. 33

CE, 19 mars 1915, *Duvigneau* : *Rec. CE*, p. 84

CE, 20 juin 1919, *Rincat* : *Rec. CE*, p. 53

CE, 7 avril 1916, *Astruc* : *Rec. CE* 1916, p. 164

CE, 30 mars 1916, *Compagnie Générale d'éclairage de Bordeaux* : *Rec. CE*, p. 125

CE 31 juillet 1912, *Sté des Granits Porphyroïdes des Vosges*, req. n°30701  
 CE, 3 mai 1912, *Compagnie continentale du gaz c/ Ville d'Argenton*, S. 1914, III, p. 65.  
 CE, 29 décembre 1911, *Chomel* : Rec p. 1265  
 CE, 4 mars 1910, *Thérond* : Rec. CE p. 193.  
 CE, 07 août 1909, *Winkell* : S. 1909, 3, 145  
 CE, 19 juillet 1907, *Bénard* : Rec CE, p. 698  
 CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-De-Seguey-Tivoli* : Rec. CE, p. 962  
 CE 11 mai 1906, *ministre du Commerce et ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale Parisienne de tramways*, S. 1906, III, p. 145.  
 CE, 30 mars 1906, *Ville de Paris* : Rec. CE, p. 294  
 CE, 19 mai 1905, *ministre des Travaux publics c/ Compagnie générale des omnibus*, S. 1906, III, p. 145  
 CE, 3 février 1905, *Compagnie générale des omnibus c/ Ville de Paris, ministre du commerce*, S. 1906, III, p. 145  
 CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris*, D. 1904, III, p. 1.  
 CE, 6 février 1903, *Terrier* : Rec. CE, p. 94  
 CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen* : Rec. CE, p. 5  
 CE, 12 mai 1900, *Compagnie parisienne du gaz c/ Ville de Paris*, S. 1901, III, p. 89.  
 CE, 9 mars 1900, *Héritiers Boucher d'Argis*, S. 1901, IIIe. p. 1  
 CE, 16 mai 1896, *ministre de l'Agriculture c/ Verges* : Rec CE, p. 405  
 CE, 29 mars 1895, *Affaires Sté anonyme du gaz de Nevers c/ Ville de Nevers, Ville de Cambrai c compagnie générale d'éclairage et de chauffage par le gaz*, S. 1897, III, p. 17.  
 CE, 8 mars 1895, *Affaires Compagnie du gaz c/ Ville de Bourg ; Héritiers Jauze c/ Ville de Prades ; Ville de semur c/ Stern*  
 CE, 8 février 1895, *Affaire Gaz de La Rochelle*, S. 1896, III, p. 129.  
 CE, 11 janvier 1895, *Affaire Gaz de Limoges*  
 CE, 5 mai 1893, *Sommelet c/ Commune de Rolampont*, S., 1895, IIIe part., p. 1,  
 CE, 26 décembre 1891, *affaires Ville de Saint-Etienne et Ville de Montluçon*, S. 1894, III, p. 1  
 CE, 20 mars 1891, *Ville de Rennes* : Rec. CE, p. 232  
 CE, 10 janvier 1890, *Lorin* : Rec CE, p. 4  
 CE, 4 avril 1884, *Barthès* : Rec. CE, p. 279  
 CE, 23 novembre 1883, *Société des mines d'or de la Guyane c/ Malguy* : Rec. CE, p. 832  
 CE, 1<sup>er</sup> mai 1874, *Lezeret de la Maurinie* : Rec. CE, p. 410  
 CE, 23 octobre 1835, *Delorme*, D. 1836, S. III, p. 50.

#### 4. COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

CAA Nantes, 01 juin 2015, *Commune d'Arzon et M. G.*, req. n°14NT01269  
 CAA Nantes, 2 mai 2014, *Sté Gorasso Transport Travaux Publics*, req. n°13NT00704  
 CAA Nancy, 15 avril 2014, *Fédération départementale des chasseurs du Jura*, req. n° 13NC01213  
 CAA Marseille, 15 juillet 2013, *Département des Alpes de haute-Provence c/ État et ONF*, req. n° 10MA03124  
 CAA Nantes, 07 juin 2013, *MEDDAT*, req. n°12NT00062  
 CAA Lyon, 25 avril 2013, *Département de la Loire*, req. n°12LY00718  
 CAA Nancy, 22 novembre 2012, *M. Marcel*, req. n°12NC00175

CAA Marseille, 23 octobre 2012, *Syndicat des cadres de l'environnement, la forêt et l'agriculture CGC c/ ONF*, req. n°10MA03464

CAA de Paris, 15 avril 2012, *Sté France Télécom*, req. n°07PA01182

CAA Lyon, 05 avril 2012, *Sté Ecopole services*, req. n°10LY02466

CAA Paris, 14 juin 2011, *Département des Yvelines*, req. n°99PA00787

CAA Bordeaux, 2 novembre 2010, *M. Raymond X et a*, req. n°09BX01289

CAA Lyon, 6 mai 2010, *ASPAS*, req. n°08LY00917

CAA Bordeaux, 15 avril 2010, *Sté Calcaires et Diorites du Moulin ROC*, req. n°09BX0001

CAA Nancy, 22 mars 2010, *MEEDDAAT*, req. n°08NC00735.

CAA Lyon, 5 janvier 2010, *Comité départemental de spéléologie de la Drome*, req. n°08LY00434

CAA Bordeaux, 2 juin 2009, *Sté d'aménagement des forces hydroélectriques de l'Ouzom à Arbeost*, req. n°08BX01711

CAA Douai 22 mai 2008, *Patrick X*, req. 07DA00823

CAA Bordeaux, 18 mars 2008, *M. Pierre X*, req. n°06BX00299

CAA Nantes, 5 février 2008, *Ville de Laval*, req. n°07NA00182

CAA Marseille, 20 septembre 2007, *Association nationale de protection des eaux et rivières (ANPER-TOS)*, req. n°04MA00286.

CAA Versailles, 20 septembre 2007, *Commune de Fontenay-Saint-Père*, req. n°05VE01704.

CAA Nancy, 2 août 2007, *M.B.*, req. n° 05NC01484

CAA Bordeaux, 7 décembre 2006, *Fédération française de canoé-kayak*, req. n°04BX00239

CAA Marseille, 1<sup>er</sup> juin 2006, *SCI Le Moulin Antipolis*, req. n°02MA01940

CAA Versailles, 22 décembre 2005, *Altani*, req. 3VE02902

CAA Nantes, 7 juin 2005, *Communauté d'agglomérations du Grand Angers*, req. n°03NT01117

CAA Bordeaux 17 mai 2005, *Commune de Pinsaguel*, req. n°01BX01274

CAA, Lyon, 1<sup>er</sup> mars 2005, *SARL DECOUR*, req. n°00LY00737

CAA Bordeaux, 26 février 2004, req. n°03BX01757.

CAA Nantes, 30 décembre 2003, *Association Manche Nature environnement*, req. n°00NT02011,

CAA Douai, 25 septembre 2003, *Association de sauvegarde et amélioration du cadre de vie et de l'environnement (SAVE)*, req. n°00DA00657

CAA Douai, 26 juin 2003, *Pierre X et Mme Françoise Y*, req. n° 01DA01070.

CAA Paris, 10 avril 2003, *Sté immobilière Morillon-Corvol et cie*, req. n°01PA01604

CAA Nancy, 10 avril 2003, *Sté Le Nid*, req. n°97NC02711

CAA Douai, 3 avril 2003, *Commune de Proville*, req. n°01DA00066 et 01DA00175

CAA Douai, 3 avril 2003, *Département du Pas-de-Calais*, req. n°99DA20014

CAA Lyon, 21 décembre 1999, *ministre de l'environnement c/ Association pour la gestion de la chasse et de la faune sur les hauts plateaux du vercors et périphéries —Drome — Isère et fédération départementale des chasseurs de l'Isère*, req. n°95LY02238

CAA Nantes, 3 novembre 1999, *Association Marais des Olonnes*, *Rev. jur. env.*, 2000, p. 221

CAA Bordeaux, 26 mars 1998, *Association de défense de la corniche basque et a.*, req. n° 95BX01225

CAA Bordeaux, 19 juin 1997, *Comité de défense de Vingrau*, req. n° 95BX01785

CAA Bordeaux, 23 avril 1997, *M. Anita X*, req n°95BX00334,

CAA Bordeaux, 23 avril 1997, *M. X*, req. n°95BX333

CAA Nantes, 19 février 1997, *Simon*, req. n°94NT00645  
 CAA Bordeaux 9 janvier 1997, *M. X*, req. n°93BX00767  
 CAA Lyon, 31 décembre 1996, *Association d'information et de défense de l'environnement*, req. n°93LY01323  
 CAA Lyon, 18 janvier 1995, *Commune des Pennes-Mirabeau*, req. n°93LY00458  
 CAA Lyon, 1<sup>er</sup> février 1994, *M. Y.*, req. n°92LY00587  
 CAA, Nantes, 10 octobre 1990, *Goupil* : *Rec. CE*, p. 466  
 CAA Lyon, 16 février 1989, *M. Gunther X*, req. n°89LY00152  
 CAA Lyon, 16 février 1989, *M. Maurice X*, req. n°89LY00080.

## **5. TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS**

TA Paris, 30 juin 2016, req. n°143254 et 1507287  
 TA Paris, 23 juin 2016, req. n°150349817-1 et 150068717-1.  
 TA Grenoble, 18 décembre 2007, *Comité départemental de spéléologie de la Drôme*, req. n°0302387, *Rev. jur. env.*, 2009, p. 263.  
 TA Poitiers, 29 juin 2006, *Association le Bois d'Amailloux pour la protection de notre cadre de vie c/ Préfet des Deux-Sèvres*, req. n° 0501089.  
 TA Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne*, n° 0500828, 05008829, 0500830  
 TA Orléans, 12 octobre 2004, *M. et Mme Fouchault-Moreau*, *BJCL* 2005, p. 33.  
 TA Versailles, 24 octobre 2000, *Association Essonne Nature Environnement*, req. n° 976051, *Rec CE*, p. 1108.  
 TA Rouen, 22 septembre 1999, req. n°981642, *AJDA* 2000, p. 176.  
 TA Rouen, 28 mars 1997, *Association La sauvegarde de l'environnement*, req. n°96647  
 TA Nantes, 18 février 1997, *Association Marais des Olonnes*, *D.* 1998, p. 403.  
 TA Amiens, 9 novembre 1993, *Espace littoral c/ Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* : *Rec. CE*, p. 871  
 TA Strasbourg, 21 déc. 1992, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature* : *Rec. CE*, p. 1131.  
 TA Bastia, 3 avril 1992, *M. Laurelli*, concl. CHIAVERINI, *Rev. jur. env.* 1992, n°4, p. 493.  
 TA Rennes, 25 octobre 1990, *Dalidec et a*, *Rev. jur. env.* 1991, n°3, p. 396.  
 TA, Grenoble, 8 juin 1984, *Michallon*, *Rev. jur. env.* 1984, p. 240.  
 TA Grenoble, 27 janvier 1971, *Société Anonyme de Matériaux de Construction du Sud-Est (S.A.M.S.E.) c/ ONF*, *RFF*, 1971, n°3, p. 399.

## **B. JURIDICTIONS JUDICIAIRES**

### **1. COUR DE CASSATION**

C. Cass, civ. 10 juillet 2013, n°12-23109  
 C. Cass, soc, 19 mars 2013, *Mme X c/ Caisse primaire d'assurance maladie*, n°12-11690 ;  
 C. Cass, 19 mars 2013, *Mme X épouse Y c/ Association Baby Loup*, n°11.28-845  
 C. Cass, civ. 1<sup>ère</sup>, 28 novembre 2012, *Mme. X.*, n°11-26814  
 C. Cass, 3<sup>e</sup> civ., 31 octobre 2012, *Maison de poésie*, n°11-16-304  
 C. Cass, chbre com, 9 octobre 2012, *Sté Soval c/ Administration des douanes*, n°10-27614

C. Cass, 3e civ, 26 septembre 2012, n°11-20.393  
 C.Cass, crim, 25 septembre 2012, n°10-82.938  
 C. Cass, 3e civ, 13 février 2008, n°06-21. 202  
 C. Cass, civ. 1<sup>re</sup>, 14 nov. 2007, Bull. civ. I, n° 359  
 C. Cass, crim, 8 novembre 2006, n°05-86325  
 C. Cass, civ. 1<sup>re</sup>, 29 sept. 2004, Bull. civ. I, n° 219  
 C. Cass, civ. 1 décembre 1999, n°97-21083  
 C. Cass, civ. 16 décembre 1998, n°97-12.689  
 C. Cass, 2e Civ., 29 avril 1998 : *D.* 2000, p. 232  
 C. Cass, civ. 3 mai 1995, n°93-10587  
 C.Cass, crim, 8 mars 1995, n°93-85.409  
 C. Cass, civ. 15 juillet 1993, n° 92-11508  
 C. Cass, crim, 30 mai 1989, n°86-90. 696  
 C. Cass, crim, 17 avril 1985, n°84-92225  
 C. Cass, civ. 26 janvier 1982, n°80-17063  
 C. Cass 1<sup>ère</sup> civ. 18 juin 1974, bull. I. n°197  
 C. Cass, civ. 1<sup>ère</sup>, 8 mai 1963, Bull. Civ. I. n°254  
 C. Cass, civ. 1<sup>er</sup> avril 1954, *D.* 1954. 436  
 C. Cass, civ, 26 juin 1953, *D.* 1953. 597  
 C. Cass. civ., 11 mai 1937 : *S.* 1937, 1, p. 297.  
 C. Cass, civ. 14 mars 1933, *Rec. Sirey* 1933. I. 101  
 C. Cass, crim, 3 janvier 1925, *D. P.* 1925. 1. 85  
 C. Cass, *D. P.* 1901. 4. 105  
 C. Cass, crim, 16 juillet 1869, *D. P.* 69. 1. 535  
 C. Cass, crim. 18 novembre 1865, *D. P.* 66. 1. 455.  
 C. Cass, 5 mars 1856, *D.* 1856, I, 121  
 C. Cass, 22 avril 1842, *D. P.* 42.1.223  
 C. Cass, 17 décembre 1824, *D. P.* 25.1.116

## **2. COUR D'APPEL, TRIBUNAL CORRECTIONNEL, TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE, TRIBUNAL D'INSTANCE,**

CA Pau, 13 novembre 2006, *GAEC de Sanguine c/ FDC des Landes : RD rur* 2007, comm. 263

## **C. JURIDICTIONS EUROPÉENNES**

### **1. COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

CJUE, 11 septembre 2014, *Commission c/ République fédérale d'Allemagne*, C 525/12  
 CJUE, 3 avril 2014, *Cascina Tre Pini Ss c/ Italie*, aff. C-301-12  
 CJUE 19 déc. 2013, *Association Vent de Colère ! Fédération nationale c/ ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, aff. C-262/12  
 CJCE, 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura c/ Comune de Casoria*, C-254/08,  
 CJCE, 22 janvier 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières et OABA*, C-473/07  
 CJCE, 16 décembre 2008, *Sté Arcelor Atlantique et Lorraine e. a*, C-127/07  
 CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, C-06/04

CJCE, 20 novembre 2003, *GEMO*, C-126/01  
CJCE, 11 septembre 2001, *Commission c/ République française*, C-220-99  
CJCE 19 janvier 1994, *S.A.T. Fluggesellschaft GmbH c/ Eurocontrol*, aff. C-364/92  
CJCE 17 février 1993, *Christian Poucet et Assurances Générales de France*, C 159/91 et C. 160/91

## **2. TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE DE L'UNION EUROPÉENNE**

TPIUE, 12 septembre 2013, *République d'Allemagne c/ Commission européenne*, T-347/09

## **D. JURIDICTIONS INTERNATIONALES**

### **COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

CIJ, 20 avril 2010, *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, (Argentine c/ Uruguay)* : *Rec. CIJ* 2010, p. 14  
CIJ, 27 septembre 1997, *Gabcikovo Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie)* : *Rec. CIJ* 1997,  
CIJ, avis consultatif, 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* : *Rec. CIJ* 1996, p. 242  
CIJ, 9 avril 1949, *Affaire du Déroit de Corfu*: *Rec. CIJ* 1949, p. 4.

### **COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME**

CEDH, 14 février 2012, *Hardy Et Maile c/ Royaume-Uni*, req. n° 31965/07  
CEDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno c/ Italie*, req. n°30765/08  
CEDH, 13 décembre 2011, *GreenPeace France c/ France*, req. n°55243/10  
CEDH, 21 septembre 2011, *Grimkovskaya c/ Ukraine*, req. n°38182/03  
CEDH, 10 février 2011, *Dubetska c/ Ukraine*, req. n°30499/03  
CEDH, 7 décembre 2010, *Ivan Atanasov c/ Bulgarie*, req. n°12853/03  
CEDH, 28 septembre 2010, *Mangouras c/ Espagne*, req. n°12050/04  
CEDH, 30 mars 2010, *Bacila c/ Roumanie*, req. n° 19234/04  
CEDH, 29 mars 2010, *Brosset-Triboulet c/ France*, req. n°34078/02  
CEDH, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, req. n° 34044/02  
CEDH, 10 mars 2009, *Satir c/ Turquie*, req. n°36192  
CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c/ Belgique*, req. n°49230/07  
CEDH, 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021/01  
CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c/ Turquie*, req. n°15339/02  
CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n°21861/03  
CEDH, 22 juillet 2007, *Koktèpe c/ Turquie*, req. n°35785/03  
CEDH, 5 juin 2007, *Lemke c/ Turquie*, req. n°17381/02,  
CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, req. n°59909/00,  
CEDH, 13 juin 2006, *Lazaridi c/ Grèce*, req. n°31282/04  
CEDH, 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox c/ France*, req. n°75218/01  
CEDH, 2 mars 2006, *Ansay c/ Turquie*, req. 49908/09  
CEDH, 12 juillet 2005, *Okayay c/ Turquie*, req. n°36220/97  
CEDH 9 juin 2005, *Fadeïeva c/ Russie*, req. n°55723/00



CEDH, 30 novembre 2004, *Oneryildiz c/ Turquie*, req. n°48939/99  
CEDH, 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, req. n°4143/02  
CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin c/ Turquie*, req. n°46117/99  
CEDH, 27 mai 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs c/ Lettonie*, req. n°57829/00  
CEDH, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga et autres c/ Espagne*, req. n°62543/00, § 46  
CEDH, 12 février 2004, *Perez c. France*, req. n° 47287/99, §. 70.  
CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c/ Royaume-Uni*, req. n°360022/97  
CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/ Grèce*, req. n°41666/98  
CEDH, 9 juin 1998, *Mc Ginley et Egan c/ Royaume-Uni*, req. n° 10/1997/794/995-996  
CEDH, 19 février 1998, *Guerra et a c/ Italie*, req. n°116/1996/735/932  
CEDH, 26 août 1997, *Balmer-Schafroth c/ Suisse*, req. n°67/1996/686/876  
CEDH, 23 mars 1995, *Loizidou c/ Turquie*, req n°  
CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, req. n°16798/90  
CEDH, 29 novembre 1991, *Pine Valley Developments LTD c/ Irlande*, req. n°12742/87  
CEDH, 18 février 1991, *Fredin c/ Suède*, req. n°12033/86

# INDEX

*Les numéros renvoient aux numéros de paragraphe.*

## A

**Adéquation du nom (nominalisme) :** 49, 218.

**Affectation des sommes (sommes affectées) :** 492, 498, 499.

**Agence française pour la biodiversité :** 368, 372, 376, 387, 393, 503, 504, 510

**Agence des aires marines protégées :** 368, 372, 503, 504, 510.

**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) :** 369, 386, 499.

**Autorisation administrative préalable :** 84, 90, 199, 212, 274 - 281, 374, 456.

## C

**Centralisation :** 385, 386.

**Charte de l'environnement :** 60, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 78, 89, 186, 192, 195, 209, 221, 310, 405, 439, 442, 444, 474, 477, 481, 485, 525, 527.

**Codification :** 24, 40, 59, 90, 100-109, 160, 184.

**Compatibilité (rapport de) :** 148, 175, 338, 341, 342, 343, 344, 347, 348, 355, 382, 389, 399, 400, 401, 402, 403, 404.

**Compensation écologique :** 210, 211.

**Concertation :** 396, 398, 404, 405.

**Conciliation :** 192, 213, 219, 233, 256, 275, 298, 303, 343, 425, 436, 438, 439, 469, 511, 514, 525..

**Conservatoire du littoral :** 124, 138, 156, 161, 260, 266, 267, 281, 290, 368, 393, 503, 504, 505, 506, 509, 510, 526, 528.

**Contrat administratif :** 29, 117, 123, 182, 196, 285, 531.

## D

**Décentralisation :** 310, 355, 368, 377, 378, 380, 384, 385, 390, 397, 407.

**Développement durable :** 21, 59, 60, 206, 215- 226, 231, 298, 499, 525.

**Domaine public :** 29, 40, 108, 124, 156, 157, 195, 196, 531.

**Droit de préemption :** 155, 156, 257-263, 269, 297, 299.

**Droit de l'homme à l'environnement :** 38, 59, 62-92, 186, 221, 269, 349, 426, 442-446, 474, 478, 481, 532.

**Droit de propriété :** 40, 41, 188, 192-197, 232, 237, 238, 239, 247, 255, 256, 269, 270, 280, 297, 298, 299, 301, 304, 418, 432, 444, 456, 459, 472, 511, 521, 524, 533.

**Droits-créances :** 64, 65, 67.

## E

**Élaboration conjointe :** 397.

**Équilibre écologique – équilibre biologique :** 21, 14, 49, 59, 124, 156, 159, 162, 183, 202, 207, 208, 216, 232, 303, 309, 332, 353, 354, 376, 470, 477, 491, 509, 530, 531, 533.

**Équilibre (principe) :** 439.

**Espaces boisés :** 107, 154, 155, 162, 243, 244.

**Espèces protégées :** 27, 185, 207, 248, 278, 318, 362, 375, 469, 509, 510, 514-522.

**Espèces nuisibles :** 39, 126, 160, 162, 278, 318, 509.

**Établissement public administratif :** 116, 124, 156, 368, 386, 503, 510.

**Établissement industriel et commercial (EPIC) :** 123, 147, 368, 369, 386, 499, 503.

**Éthique :** 75, 216, 220-222, 529.

**Étude d'impact :** 75, 76, 80, 207, 210, 278, 311, 440, 444.

**Expertise scientifique :** 78, 79, 204, 308, 311, 313, 316, 317, 318, 350, 458, 510, 534.

**Expropriation :** 264-269

## F

### Forêts

- Forêt de protection : 107, 153, 242, 253, 256, 523.
- Service public : 117-223

## G

**Générations futures** : 190, 215, 219-223, 231, 234, 298, 303, 326, 436, 527.

## I

**Inventaire** : 161, 312-326, 350, 351, 406, 454, 508, 510.

## M

**Marchés environnementaux** : 23, 182, 200, 298, 489, 490.

## O

**Obligations positives** : 34, 62, 65, 73, 74, 77, 78, 81, 85, 87, 88, 89, 92, 93, 532.

**Ordre public environnemental (ou écologique)** : 25, 72, 73, 77, 79, 81-86, 89, 92, 93, 173, 186, 199, 202, 222, 239, 269, 270, 272, 275, 278, 282, 292, 296, 300, 319, 327, 350, 351, 375, 441, 445, 474, 531, 532.

## P

**Partenariat** : 289, 333, 391-364, 396-398, 404, 405.

**Patrimoine commun** : 188, 189, 190, 191, 194, 208, 213-215, 219, 222, 223, 231, 233, 298, 303, 307.

### Planification

- *Air, atmosphère, énergie*

Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) : 175, 226, 320, 330, 340, 401.

Plan de protection de l'atmosphère (PPA) : 221, 321, 340, 348.

Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SCRCAE) : 175, 226, 230, 320, 321, 383, 395, 397.

Stratégie bas-carbone : 320, 383.

- *Chasse, pêche* :

Plan de chasse : 158, 226, 318, 330, 419.

Schéma départemental de vocation piscicole : 159, 226.

- *Déchets* :

Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) : 344.

Plan national de prévention des déchets : 324, 396.

Plan (régional) de prévention et de gestion des déchets : 170, 325, 344.

- *Eau*

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : 167, 226, 330, 341, 395, 400.

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) : 226, 229, 230, 335, 338, 343, 395, 400, 402, 452.

- *Ecosystème* :

Parc national – charte : 230, 289, 333-335-335, 340, 400, 403, 453.

Parc naturel régional – charte : 289, 338, 347, 433.

Réserve naturelle – plan de gestion : 340, 507.

ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique) : 260, 313-315, 318.

- *Forêts* :

Directive d'aménagement des bois et forêts : 227, 329.

Schéma régional de gestion sylvicole des bois et forêts : 227, 329.

- *Risques* :

Plan de prévention des risques naturels (PPRN) : 253.

Plan de prévention des risques technologiques (PPRT) : 252, 261, 293.

- *Urbanisme, aménagement*

Schéma d'aménagement régional (SAR) : 382, 508.

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) : 227, 382, 397, 400, 401, 403, 455, 508.

Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : 170, 320, 325, 384, 402, 455.

Schéma régional des carrières : 343, 400, 401, 402, 455.

Plan de déplacement urbain (PDU) : 148, 175, 176, 177, 226, 383.

Plan local d'urbanisme (PLU) : 245, 252, 382.

**Police administrative générale** : 47, 85, 143, 144, 148, 375.

**Police administrative spéciale** : 13, 84, 90, 145, 169, 199, 222, 217, 294, 296, 345, 374.

**Police de l'environnement** : 84, 272-282, 285, 295, 373, 487..

**Principe de non-régression** : 59, 89, 221-223, 439, 460, 468, 469, 473, 474, 477.

**Principe de participation** : 24, 59, 66, 69, 74, 80, 92, 394.

**Principe de précaution** : 24, 59, 66, 68, 75, 77, 78, 221, 223, 275, 278, 375, 460.

**Principe de prévention** : 70, 76, 211, 215, 219, 279, 282, 311, 319, 460, 487.

**Principe d'égalité** : 125, 410, 412, 413, 415-435, 440-442, 511.

**Principe d'indépendance des législations** : 60, 248, 309, 345, 375, 399.

**Prise en compte (rapport de)** : 77, 345, 347, 399-404.

**Proportionnalité** : 207, 222, 434, 440, 495, 511.

## R

**Redevance** : 109, 166, 168, 179, 424, 433, 450, 480, 488, 494, 495, 509, 527.

**Réel écologique** : 18, 24, 26, 202, 309, 329, 354, 355, 372, 404, 406, 407, 417, 454-458, 461, 467-469, 472, 476, 478, 503, 529, 534..

**Responsabilité** :

- *Responsabilité administrative* : 119-122, 142, 152, 160, 348, 352, 444, 445, 450, 478.
- *Responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques* :
  - *du fait des lois (espèces protégées)* : 464, 515-520
  - *Du fait des servitudes* : 511-514.
- *Responsabilité environnementale* : 191, 206, 209, 210, 460, 485, 491.
- *Responsabilité éthique et sociale* : 60, 84, 216, 220, 221, 222, 303, 307, 332, 350, 443, 519.

## S

**Service d'intérêt général économique (SIEG)** : 12, 15, 23, 408.

**Service universel** : 213, 449.

**Services environnementaux** : 59, 157, 192, 202-214, 240, 282, 298, 303, 411, 436, 438, 442, 443, 445, 446, 470, 477, 481, 502, 533.

**Servitude administrative** : 239-254, 270, 521-526, 533.

## T

**Taxation** : 489.

**Territorialisation du droit** : 196, 214, 254, 378, 407.

**Travaux publics** : 29, 118, 140, 141, 142, 143, 148, 161, 444.

## U

**Usage des biens environnementaux (protection)**: 199, 304, 438, 464, 477, 478, 483, 484, 490, 491, 492, 527, 533.

**Usagers – Service public** : 1, 7, 8, 29, 125, 164, 169, 170, 182, 202, 213, 307, 393, 409-403, 416, 424, 432, 435, 436, 438, 442-444, 447, 448, 457, 469, 480, 482, 487, 492, 495, 502, 504, 509, 527, 528



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Table des principaux sigles et abréviations .....</b>	<b>v</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>vii</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
§1. Le constat de la recherche : Le caractère principalement fonctionnel des catégories de service public .....	5
A. SPA/SPIC : des catégories de service public aux effets contentieux.....	7
B. Vers un renouvellement fonctionnel des catégories SPA-SPIC : l'approche économique des services publics .....	11
C. Pour un dépassement fonctionnel des catégories SPA/SPIC : l'hypothétique résurgence des services publics sociaux .....	17
§2. L'objectif de la recherche : la catégorie fonctionnelle de service public environnemental .....	19
A. La pertinence de la recherche : la spécificité de l'intérêt environnemental .....	20
B. L'intérêt de la recherche : l'apport du service public au droit de l'environnement .....	26
<b>Partie I : Le service public environnemental : un service d'intérêt environnemental.....</b>	<b>31</b>
<i>Titre I : L'intérêt environnemental : critère central d'identification des services publics environnementaux.</i>	35
Chapitre I : L'intérêt environnemental : condition d'existence des services publics environnementaux ....	39
Section I : La reconnaissance de l'intérêt environnemental : fondement des services publics environnementaux .....	43
§1. La lente construction d'une sociabilité environnementale.....	44
A. La protection des espèces et des espaces naturels à finalité utilitariste .....	45
B. La prévention des pollutions et des nuisances à finalité sanitaire .....	51
§2. Vers la reconnaissance d'un droit objectif mondial de l'environnement .....	56
A. L'avènement d'un droit objectif d'envergure mondiale .....	57
1. Le cap fixé par la communauté internationale : la déclaration de Stockholm .....	57
2. La loi sur la protection de la nature : acte officiel de reconnaissance de l'intérêt environnemental en droit interne.....	60
B. La consolidation du droit objectif de l'environnement.....	62
1. Les réaffirmations sectorielles de l'intérêt général de l'environnement.....	62
2. Les réaffirmations globales de l'intérêt général de l'environnement.....	65

Section II : Les effets de la reconnaissance de l'intérêt environnemental : l'institution d'un droit de l'homme à l'environnement.....	72
§1. Le droit de l'homme à l'environnement : un droit-créance renforcé.....	74
A. La dimension créance du droit de l'homme à l'environnement .....	75
B. L'opposabilité délicate des créances environnementales.....	82
§2. Le contenu du droit de l'homme à l'environnement : l'ordre public environnemental .....	89
A. Les exigences d'ordre procédural .....	92
1. Le devoir d'évaluation.....	92
2. Le devoir de démocratie environnementale .....	97
B. Les exigences d'ordre substantiel .....	101
1. La mise en œuvre des services publics de police de l'environnement. ....	103
2. Vers une timide reconnaissance des prestations de service public environnemental ....	106
Conclusion du chapitre.....	111
Chapitre II : L'intérêt environnemental : condition de reconnaissance des services publics environnementaux .....	113
Section I : l'intérêt environnemental : critère matériel de détermination des services publics environnementaux.....	117
§1. L'identification de l'intérêt environnemental en droit positif.....	118
A. Les vertus de la codification dans la délimitation de l'intérêt environnemental .....	118
B. Les références aux sources externes au sein du code de l'environnement : indication sur les zones d'influences de l'intérêt environnemental.....	124
§2. L'identification des services publics ayant pour objet l'environnement .....	131
A. Les reconnaissances jurisprudentielles des services publics portant sur l'environnement. 133	
1. Les services publics ayant pour objet l'environnement gérés par des personnes publiques 134	
a. Les services publics de gestion de la forêt.....	135
b. Les services publics de gestion des milieux naturels et de leurs espèces .....	142
2. Les organismes privés chargés d'une mission de service public .....	145
B. Les reconnaissances textuelles des services publics portant sur l'environnement .....	151
1. Les reprises textuelles des activités de service public balisées par la jurisprudence.....	152
2. Les reconnaissances textuelles d'activités de service public traditionnelles .....	156
a. Des services publics dissimulés sous la notion de police administrative.....	156

b. La reconnaissance explicite des services publics traditionnels. ....	161
Section II : L'intérêt environnemental : critère fonctionnel de détermination des services publics environnementaux.....	170
§1. La finalité environnementale dans les services publics de gestion des espaces et des espèces naturels.....	172
A. La finalité environnementale des services publics portant sur les espaces naturels .....	172
B. La finalité environnementale et les services publics portant sur les espèces .....	181
§2. La finalité environnementale dans les services publics de prévention des pollutions, risques et nuisances.....	189
A. La finalité environnementale et les services publics de gestion de l'eau et des déchets, des risques naturels, des risques technologiques.....	190
1. L'environnementalisation des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.....	190
2. L'environnementalisation du service public d'élimination des déchets.....	196
B. La finalité environnementale et les services publics de protection de l'air, de l'atmosphère, des nuisances sonores.....	202
1. Une environnementalisation certaine du droit du transport et du droit de l'énergie .....	203
2. Une incidence limitée du mouvement d'environnementalisation du droit du transport et de l'électricité sur les services publics y afférents.....	204
a. La faible pénétration du droit de l'environnement au sein des services publics de transports.....	205
b. La faible pénétration du droit de l'environnement au sein du service public de l'électricité.....	207
Conclusion du chapitre.....	213
Conclusion du titre I.....	215
Titre II : L'intérêt environnemental : critère ontologique des services publics environnementaux .....	219
Chapitre I : La spécificité de l'intérêt environnemental : un intérêt patrimonial .....	223
Section I : Le service public : un correcteur substantiel du droit d'usage des biens environnementaux.....	225
§1. Une prééminence de l'intérêt environnemental sur les intérêts utilitaristes .....	226
A. L'intérêt environnemental : correcteur du droit de propriété du sol .....	227
B. L'intérêt environnemental, correcteur des intérêts économiques relatifs aux biens environnementaux.....	233
1. La limitation des intérêts économiques sur les biens environnementaux .....	234
2. L'attribution d'une valeur économique aux biens environnementaux .....	235



§2. L'apparition des usages environnementaux : les services environnementaux .....	238
A. La réception de la notion de « services environnementaux » par le droit .....	239
B. Le service public environnemental, une activité de protection des services environnementaux.....	243
Section II : Le service public, un correcteur durable du droit d'usage des biens environnementaux ...	254
§1. La durabilité, particularité de l'intérêt environnemental .....	255
A. L'expression juridique de la durabilité de l'intérêt général de protection de l'environnement : le développement durable .....	255
B. L'expression juridique d'une responsabilité particulière des gouvernants : le droit des générations futures .....	259
§2. Les conséquences de la durabilité de l'intérêt environnemental sur la physionomie du service public environnemental.....	264
A. La notion de planification environnementale.....	266
B. La planification environnementale, un service public prospectif.....	271
Conclusion du chapitre.....	279
Chapitre II : Les manifestations de la puissance publique d'ordre patrimonial .....	281
Section 1 : les moyens juridiques relatifs à la correction du droit de propriété du sol .....	285
§1. Les servitudes administratives de protection de l'environnement : procédé de conciliation du droit de propriété .....	285
A. Les servitudes administratives de protection du patrimoine naturel.....	288
B. Les servitudes administratives de prévention des pollutions, risques et des nuisances ....	295
§2 : Les procédés de captation de la propriété.....	298
A. Les droits de préemption relatifs à l'environnement .....	299
1. Le droit de préemption des Espaces Naturels Sensibles .....	300
2. L'environnementalisation des autres droits de préemption .....	303
B. Les Expropriations pour cause d'utilité publique relatives à l'environnement .....	305
Section 2 : les moyens juridiques relatifs à la correction des activités économiques .....	310
§1. La police administrative de l'environnement.....	311
A. La réglementation administrative aux fins de protection de l'environnement .....	313
B. la coercition administrative aux fins de protection de l'environnement .....	316
§2. La contractualisation .....	319
A. Les conventions de gestion des espaces naturels .....	321

B. Les autres conventions de gestion des biens environnementaux.....	326
Conclusion de chapitre.....	333
<i>Conclusion de titre</i> .....	335
<b>Conclusion de partie</b> .....	<b>337</b>
<b>Partie II : Les règles spécifiques du service d'intérêt environnemental</b> .....	<b>341</b>
<i>Titre I : L'organisation des services publics environnementaux</i> .....	345
Chapitre I : Un processus original de création des services publics environnementaux.....	347
Section I : l'état des lieux environnemental : étape préalable à la création des services publics environnementaux.....	349
§1. L'inventaire des écosystèmes .....	350
A. Le document-référence : l'inventaire du patrimoine naturel.....	350
B. Les inventaires intégrés aux politiques publiques de protection des écosystèmes .....	354
§2. L'inventaire des sources de pollution, nuisances et risques.....	358
A. L'inventaire au fondement d'une politique active de protection de l'air et de l'atmosphère. 358	
B. L'inventaire au fondement d'une politique active de lutte contre les nuisances sonores...	362
C. L'inventaire au fondement d'une politique active de réduction des déchets.....	364
Section II : La planification : matérialité essentielle des services publics environnementaux .....	367
§1. La matérialisation des missions de service public environnemental par les plans .....	368
A. Une matérialisation des missions de service public environnemental dans les plans.....	369
B. Une matérialisation vague des missions de service public environnemental .....	372
§2. Une portée normative avérée des plans .....	377
A. Une normative faible et indirecte, obstacle à l'assimilation du plan à un acte d'organisation des SPE .....	378
1. De L'indétermination des mesures prescrites par les plans résulte une faible portée normative .....	378
2. Les destinataires limités du document de planification.....	379
B. Vers une reconnaissance normative pleine et entière des documents de planification .....	381
1. Une obligation juridique souple de non-contrariété des dispositions du plan par les « personnes-acteurs ».....	382
a. Le rapport de compatibilité des décisions administratives avec les plans.....	382
b. Le rapport de prise en compte et l'obligation de cohérence .....	385

2. L'élargissement progressif de l'opposabilité des documents de planification aux administrés.....	386
Conclusion du chapitre.....	391
Chapitre II : Une coadministration fonctionnelle des services publics environnementaux .....	393
Section I : Une coadministration sectorielle des services publics environnementaux .....	397
§1. Une construction sectorielle des politiques environnementales .....	398
A. La consécration d'intérêts environnementaux .....	398
B. L'organisation institutionnelle autour des intérêts environnementaux .....	403
1. La création d'institutions à objet environnemental délimité .....	403
a. Recensement non exhaustif de la formule « Établissement public » par pans du droit de l'environnement.....	404
b. L'établissement public en droit de l'environnement, manifestation d'une spécialisation fonctionnelle de l'administration environnementale .....	406
2. La spécialité des polices administratives en fonction de leur objet environnemental ...	409
§2. Une coordination des politiques environnementales sectorielles .....	413
A. Une coordination verticale s'appuyant sur les acteurs publics traditionnels.....	415
B. Une coordination verticale s'appuyant sur des institutions environnementales .....	420
Section II : Vers une coadministration intersectorielle des services publics environnementaux.....	422
§1. L'élaboration partenariale des politiques environnementales .....	423
A. L'établissement public de gestion : une collaboration institutionnelle.....	424
B. Avis, concertation, élaboration conjointe et codécision lors de l'élaboration des politiques environnementales .....	426
§2. La mise en œuvre harmonieuse des politiques environnementales .....	431
A. Les rapports normatifs de compatibilité et de prise en compte entre documents de planification relevant de secteurs différents.....	432
B. L'inscription dans le temps des rapports normatifs de compatibilité et de prise en compte	435
Conclusion de chapitre.....	439
Conclusion de titre .....	441
Titre II : La gestion des services publics environnementaux .....	443
Chapitre I : L'adaptation des lois du service public à la finalité environnementale.....	447
Section I : La « justice environnementale » : application singulière de la loi de l'égalité .....	451

§1. La catégorisation des usagers en fonction de l'intérêt environnemental .....	453
A. L'institution de situations différentes.....	454
1. La prise en compte des particularités liées à l'espace.....	454
2. La prise en compte des particularités liées à l'activité.....	457
B. Un traitement différent justifié par l'intérêt environnemental .....	461
§2. Une catégorisation pour un juste partage des biens environnementaux .....	465
A. L'ordre public écologique : fondement de la justice environnementale .....	465
B. La consécration d'un droit de l'homme à l'environnement au service de l'effectivité du principe de justice environnementale .....	470
Section II : Continuité et adaptation écologiques : application singulière des lois de continuité et de mutabilité.....	476
§1. La loi de la continuité écologique .....	476
A. Origine et manifestations de la continuité écologique : le milieu aquatique.....	478
B. le concept de continuité écologique, principe du service public environnemental.....	483
§2. La loi de l'adaptation écologique.....	490
A. L'évolution des politiques publiques environnementales par rapport au réel écologique..	491
B. La problématique « adaptation-suppression » des services publics environnementaux ....	498
Conclusion du chapitre.....	507
Chapitre II : Le financement des services publics environnementaux .....	509
Section I : Le financement des services publics de prévention des pollutions, nuisances et d'exploitation des ressources naturelles par les utilisateurs .....	513
§1. La reconnaissance du principe de l'utilisateur-payeur comme principe d'individualisation et d'excludabilité de l'usage des biens environnementaux .....	513
A. L'excludabilité et l'individualisation, critères intrinsèques au principe d'utilisateur-payeur	514
B. Les instruments de mise en œuvre du principe utilisateur-payeur.....	517
1. La réglementation : instrument du PUP ? .....	517
2. Les redevances et taxes, instruments de prédilection du PUP. ....	518
3. Les marchés environnementaux ou le self-service. ....	520
§2. L'influence du principe de l'utilisateur-payeur sur le financement des services publics de gestion de l'usage privatif des biens environnementaux .....	521
A. Le financement direct des services publics de protection de l'environnement par les utilisateurs : La tarification en matière d'eau et de déchets .....	524

1.	La tarification de l'usage de l'eau .....	524
a.	La taxation de l'usage et de la pollution de l'eau. ....	524
b.	Le mode de financement des services publics d'eau et d'assainissement.....	525
c.	Le concept de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.....	527
2.	La tarification de la gestion des déchets .....	528
B.	Le financement indirect des services publics de protection de l'environnement par les utilisateurs : l'exemple de la TGAP .....	533
Section II : Le financement des services publics de protection des écosystèmes par la collectivité.....		539
§1. Le financement principalement par l'impôt des services publics de protection des écosystèmes : la protection solidaire de l'environnement-patrimoine commun .....		540
A.	Le financement solidariste de la protection des espaces naturels. ....	541
B.	Le financement solidariste de la protection des espèces .....	546
§2. L'émergence d'un principe de protecteur-indemnisateur, la solidarité au-delà du financement du service public .....		550
A.	L'indemnisation des préjudices résultants des services publics de gestion des espèces : ..	550
1.	Le régime légal d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier .....	551
2.	La responsabilité du fait des lois pour les espèces protégées dans le silence des textes	553
B.	L'indemnisation des préjudices résultant des services publics de gestion des espaces naturels .....	558
Conclusion de chapitre.....		565
<i>Conclusion de titre</i> .....		567
<b>Conclusion de partie .....</b>		<b>569</b>
<b>Conclusion générale.....</b>		<b>571</b>
<b>Bibliographie.....</b>		<b>577</b>
<b>Index .....</b>		<b>621</b>
<b>Table des matières .....</b>		<b>625</b>

**Résumé :**

La notion de service public est essentiellement fonctionnelle et le droit de l'environnement, finaliste. Autour du concept d'intérêt général se rencontrent service public et droit de l'environnement. Cette rencontre fait sens pour donner vie au service public environnemental. Ainsi, la reconnaissance d'un intérêt général en droit de l'environnement est au fondement de l'existence du service public environnemental et la finalité environnementale de cet intérêt général permet de distinguer en droit positif les services publics environnementaux de ceux qui ne le sont pas. Les spécificités du droit de l'environnement nourrissent le concept d'intérêt général pour en faire un intérêt patrimonial. Celui-ci implique des procédés de puissance publique qui ont pour objectif la correction durable de l'usage des biens environnementaux. Cette dimension patrimoniale se retrouve dans le régime juridique du service public environnemental que ce soit à propos des modalités d'organisation de ce service public — imposition d'un cadre territorial particulier avec l'instrument de planification — ou à propos des modalités de gestion de ce service public — spatialisation des lois du service public et modes de financement finalisés. En somme, l'étude démontre une véritable spécificité du service public environnemental — catégorie à part entière au sein des services publics — résultant des particularités liées à sa finalité d'intérêt environnemental.

**Mots clés :**

Intérêt environnemental, patrimoine commun, développement durable, équilibre écologique, droit de l'homme à l'environnement, ordre public environnemental, responsabilité environnementale, prérogatives de puissance publique, fonctions écologiques, services environnementaux, inventaire, connaissance, expertise, planification, partenariat, coadministration, principe utilisateur-payeur.

**Abstract :**

The notion of public service is primarily functional and environmental law is purpose driven. Public service and environmental law rally around the concept of public interest. Such rallying makes sense in that it gives life to environmental public service. As such, recognition of public interest in environmental law is the bedrock of environmental public service's existence and the environmental purpose of this public interest makes it possible to distinguish, in existing law, environmental public services from those which are not. The specificities of environmental law feed into the concept of public interest to create a heritage interest. The latter involves processes of public power, which aim to sustainably correct the use of environmental goods. This heritage dimension is found in the legal framework of the environmental public service whether it is with respect to the terms of organisation of this environmental public service – imposition of a particular territorial framework using the planning tool – or with respect to the terms of management of this public service – spatialisation of the laws of public service and the finalized types of finance. Overall, this study shows the true specificity of environmental public service – a category in itself within public services – resulting in particular features related to its purpose of environmental interest.

**Keywords :**

Environmental interest, common heritage, sustainable development, ecological balance, environmental human rights, environmental public order, environmental responsibility, prerogatives of public power, ecological functions, environmental service, inventory, knowledge, expertise, planning, partnership, co-administration, principle of user-payer.